

İNSANI  
GELİŞME  
RAPORU

**TÜRKİYE**

1997



undp



İNSANI  
GELİŞME  
RAPORU

**TÜRKİYE**

**1997**

Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler  
Vakfı (TESEV) tarafından  
Birleşmiş Milletler Kalkınma  
Programı (UNDP) için hazırlanmıştır

©1997 Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı  
197 Atatürk Bulvarı 06680 Kavaklıdere/ANKARA

Bu rapor Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV) tarafından UNDP için hazırlanmıştır.  
İngilizcesi, 1997 yılında basılmıştır.

Boyut Yayın Grubu tarafından Türkiye'de basılmıştır.

Kapak: Boyut Yayın Grubu

ISBN: 975-8112-05-8



**B**irleşmiş Milletler Kalkınma Programı'nın her yıl yayınladığı İnsani Gelişme Raporları, ülkelerin ve insanların kalkınma süreçlerinde karşılaştıkları sorunlara cevap vermeyi amaçlamaktadır. Küresel gelişmelerin, kamu sektörü, özel sektör ve her geçen gün büyüyen sivil toplum örgütleri arasındaki ilişkilere yeni şekiller verdiği günümüz ortamında İnsani Gelişme Raporları, kalkınmanın önündeki engelleri belirleyip ortadan kaldırmak için kalkınma yaklaşımlarını tekrar gözden geçirmektedir.

1997 yılı İnsani Gelişme Raporu yoksulluk üzerinde odaklanmaktadır. Son yıllarda, yoksulluk ile mücadele uluslararası eylemin öncelikli hedefi olmuş, Birleşmiş Milletler'in konferans ve zirvelerinde edinilen bulguların hayata geçirilmesi çabasında başarı elde etmenin ön koşulu haline gelmiştir. Bu yılın küresel raporu, BM konferans ve zirvelerinde yapılan taahhütler üzerine kurulmuştur. Rapor, yeryüzünde yoksulluğun on yıl içinde tamamıyla yok edilebilmesi için gereken maddi, insani ve doğal kaynaklar ile teknik uzmanlığın mevcut olduğu ve BM konferans ve zirvelerinde benimsenen "insan odaklı kalkınma" modelinin, yoksulluk ile mücadelede anahtar unsur olduğu gerçeklerini doğrulamaktadır.

İnsani Gelişme Raporları ise Türkiye'de 1992 yılından beri her yıl yayınlanmaktadır. Bu ulusal raporlar, değişen siyasi ve ekonomik koşullarda karşılaşılan kalkınma sorunlarını ulusal bazda tanımlayıp, bu sorunlara çözümler üretmeyi amaçlamaktadır.

İşte bu amaç doğrultusunda, 1997 Türkiye İnsani Gelişme Raporu, geçen yıllarda da olduğu gibi, Türkiye'de insani kalkınma boyutlarını ana hatları ile ortaya koyup, ülkenin bu çerçevedeki başarısını değerlendirmektedir. Rapor, insani kalkınmaya yönelik önlemlerin Cumhuriyet'in ilk yirmi yılında hükümet politikalarında öncelik kazandığını belirtmektedir.

Ancak bu yılları takip eden ve 1990'lara kadar uzanan dönem için rapor, kaydedilen ekonomik başarılarla rağmen, insani kalkınma politikalarının düzensiz ve yetersiz olarak uygulandığı savını öne sürmektedir.

1996 Türkiye İnsani Gelişme Raporu'nda da belirtildiği gibi, Türkiye'nin 90'lı yıllara girerken sergilediği dengesiz ekonomik kalkınma, ülke içinde yalnız gelir düzeyi açısından değil, başka anahtar göstergeler bakımından da bölgelerarası oluşan farklılıkların temelini oluşturmaktadır.

Bu raporda sunulan İnsani Gelişme Endeksi geçen yıl sunulan il bazı ölçümleri daha da detaylandırmaktadır. Okullaşma, toplumsal, siyasi ve kişisel olanaklara ulaşılabilirlik oranlarının, kadınlarda erkeklerden daha düşük düzeylerde olduğunu göz önüne alan raporda yer alan İnsani Gelişme Endeksi, kadın-erkek ve bölgelerarası karşılaştırmalı verilere başvurarak hazırlanmıştır.

90'lı yıllarda karşı karşıya kalınan mali darboğazlar, devletlerin ekonomik, siyasi ve insani kalkınmayı teşvik edici rolünün bu darboğazlar ışığında yeniden tanımlanması gereksinimini doğurmuştur. Kalkınmakta olan bir çok ülkede, devlet, kalkınmanın temel itici gücünü oluşturmaya devam ederken, devletlerin sürdürülebilir kalkınma hamlelerine katılım süreçleri, dinamik büyüme gösteren özel sektör ve sürekli genişleyen sivil toplum örgütleri ile olan ilişkileri çerçevesinde yeniden değerlendirilmektedir. Raporun 4. bölümü devletin vatandaşlara ekonomik ve toplumsal olanaklar sağlaması bağlamındaki değişen rolünü irdelemektedir.

Toplumsal kaynaşma bu yılın raporunun altını çizdiği olgudur. Toplumsal kaynaşmaya bu raporda verilen önem, katılımcı toplumsal yapının sürdürülebilir kalkınma hedeflerine varmak için şart olduğu kanısından kaynaklanmaktadır. Hü-

kümetlerin ve kalkınma hamlelerinin meşruiyeti ve etkinliği, ancak katılımcı karar verme süreçlerinin işlenmesi ile mümkün olmaktadır. Bu konulara 3. ve "Vatandaşlık, Yargı ve Toplumsal Kaynaşma" başlıklı 5. bölümde geniş yer verilmektedir.

Raporun sonuç bölümü sürdürülebilir insani kalkınma için öneriler sunmaktadır. Bu öneriler, Türkiye'nin 1996 yılı kalkınma göstergeleri ve sürdürülebilir insani kalkınma için şart olan toplumsal ortamın ne derecede yaratıldığı sorularını çerçevesinde geliştirilmektedir.

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı, Dışişleri Bakanlığı'na ve Devlet Planlama Teşkilatı'na bu raporun hazırlanmasında verdikleri destek için, Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı'na, Rapor'a katkıda bulunan uzmanları bir araya getirmekte gösterdikleri başarıdan dolayı teşekkür borçludur.

**Paul van Hanswijck de Jonge**

Birleşmiş Milletler Türkiye Daimi Koordinatörü ve Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı Türkiye Daimi Temsilcisi



**T**ürkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdlere Vakfı (TESEV), geçen yıl olduğu gibi bu yıl da, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) ile işbirliği içinde 1997 Türkiye İnsani Gelişme Raporu'nu hazırlamayı üstlenmiştir. Raporun UNDP'nin hazırladığı, dünya genelini kapsayan küresel versiyonu, bilginin özgür ve yaygın akışının, demokrasiyi ve toplumsal, ekonomik, siyasal ve kültürel zenginliğe erişme istencini beslediği bu bilgi çağında, yoksulluğun önlenilebilir olduğunu verilerle ortaya koymaktadır.

Ulusal kalkınma raporları, hükümetler açısından, ülkelerin kalkınmışlık düzeylerini belirleyebilecekleri ve diğer ülkelerle kıyaslayabilecekleri son derece önemli bir araç niteliğini kazanmış durumdadır. Ayrıca bu raporlar, Devlet Planlama Teşkilatı ve Devlet İstatistik Enstitüsü gibi kurumlar için de farklı bölgelerin, kentlerin durumlarını yansıtan benzer endeksler oluşturmalarında çok geçerli bir model oluşturmuştur.

Toplumsal kaynaşma, insani gelişme ve siyasal kurumlar arasındaki ilişkiler ile etkileşim 1997 Türkiye İnsani Gelişme Raporu'nun odağını oluşturmaktadır. Çeşitli bilim dallarında ihtisaslaşmış seçkin akademisyen ve uzmanlardan oluşan bir yazar kadrosu, ekonomik, siyasal ve toplumsal alanlarda yaptıkları araştırmalarda edindikleri verilerden yola çıkarak en son eğilimlerin analizini yapmıştır. Rapor, bu yıl için hazırlanan İnsani Gelişme Endeksi'nin ışığında Türkiye'de bölgeler, kadın ile erkek ve kentsel ile kırsal yöreler arasındaki kalkınma düzeylerinde yaşanan büyük farklılıkları ortaya koymaktadır. Bunun yanı sıra, hızlı göç ve kentleşmenin, giderek büyüyen kayıtdışı ekonominin ve gelir, okuryazarlık oranları, sosyal güvenlik ve yaşam kalitesi gibi olgularda artan eşitsizliklerin Türkiye'nin gelişme sürecinin önünü büyük ölçüde tıkadığına ve kısa süre içinde önlem alınmadığı takdirde bu durumun olumsuz toplumsal çalkantılar yaratacağına da işaret etmektedir.

Bu saptamalar, yakın gelecekte alınacak siyasal önlemlerin toplumsal kaynaşmanın yaratılması sürecini hızlandıracağını veya tam aksine bu sürece zarar vereceğini göstermektedir. Raporda, kalkınmanın beraberinde oluşturduğu çeşitli ikilemler saptanmış ve bu ikilemlerin ortadan kaldırılmasına yönelik öneriler üretilmiştir. Böylelikle, karar vericilerin gelir, sağlık, eğitim, kadınların durumu, toplumsal katılım ve sivil toplum gibi olguların arasındaki ilişkiler aracılığıyla verimli bir eşgüdüm yaratabilmeleri için gerekli veri ve metodolojiyi sağlamak hedeflenmiştir.

Yazarlara, özel makaleleri hazırlayan katılımcılara, Dışişleri Bakanlığı'na, Devlet Planlama Teşkilatı'na ve Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı'na bu raporun hazırlanmasındaki değerli katkıları için TESEV adına teşekkür ederim. Umudumuz, raporun, Türkiye'de kalkınma ile ilgili bilincin artması ve sürdürülebilir insani gelişmeyi sağlamak için yeni politikalar üretilmesi ve uygulanması konularında etkili bir araç olarak kullanılmasıdır.

#### **Dr. Can Paker**

Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdlere Vakfı  
Yönetim Kurulu Başkanı





**B**u rapor, bir çok kişi ve kurumun değerli destek ve katkıları sayesinde gerçekleşmiştir.

TESEV, 1997 Türkiye İnsani Gelişme Raporu'nun hazırlanmasını kendisinden isteyen Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı Türkiye Daimi Temsilcisi Sayın **Paul van Hanswijck de Jonge**'ye teşekkür eder ve ulusal kalkınma yaklaşımlarıyla ilgili belirlenmiş ilke ve politikaları sağlamadaki destekleriyle bu raporun hazırlanmasını mümkün kılan Devlet Planlama Teşkilatı'na ve Sosyal Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü'ne şükranlarını sunar.

TESEV, bu raporun hazırlanmasında, uluslararası kuruluşlardaki deneyim ve bilgisini esirgemeyen, özellikle de Türkiye'nin, bu raporun 1. bölümünde anlatılan ulusal kalkınma çabalarında, insani gelişme yaklaşımına ilişkin örnekler üzerine ışık tutan Türkiye'nin Birleşmiş Milletler eski Büyükelçisi **H.E. Mustafa Akşin**'e teşekkür etmeyi bir borç bilir.

Bu raporun 2. bölümünde sunulan İnsani Gelişme Endeksinin analitik derlemesi **Dr. Süleyman Özmucur** ve **Dr. İnsan Tunalı**'nın katkıları olmadan gerçekleşemezdi.

Sosyolojik açıdan Türkiye'de sosyal kaynaşmanın önündeki engelleri **Dr. Aydın Uğur**, **Dr. Selma Erder** ve **Dr. Füsun Üstel** bu raporun 3. bölümünde açıklarken, fikir zenginliklerini birleştirmişlerdir. Bu ekibin çalışması ve katkıları olmaksızın raporun ana temasını oluşturan sosyal kaynaşma ele alınmazdı.

Bölüm 4'te, sosyal kaynaşma çerçevesi içinde, kamu sektörü ile özel sektörün rolünü ve katkılarını eşsiz bir beceriyle ele alan **Dr. Merih Celasun**'a özellikle teşekkür ederiz.

Raporun 5. bölümünü hazırlayarak Türkiye'de sosyal kaynaşmayı teşvik etmede devletin rolü ve sorumluluğunun analitik değerlendirilmesini gerçekleştiren **Dr. Bülent Tanör**'e şükranlarımızı sunarız.

Rapor, Türkiye'nin sosyal ve politik kalkınmasına ilişkin önemli konular üzerine sunulan analizlerden büyük çapta yararlanmışır. Kırsal kesimden kentlere göç, Türkiye'de milli eğitim programının içeriği, kadınlar ve aile yaşamı, İslam politikası, enflasyon ekonomisinin sosyal kaynaşmaya maliyeti, ileri gelen Türk entellektüellerinin bu rapordaki özel katkıları yoluyla ele alınan konulardır. Gönüllü katkıları için, TESEV, Türkiye'de sosyal bilimlerin ve sosyolojinin öncülerinden **Dr. Mübeccel Kıray**'a, Koç Üniversitesi Sosyal Psikoloji profesörü ve AÇEV'in Başkan Yardımcısı **Dr. Çiğdem Kâğıtçıbaşı**'na, İstanbul Üniversitesi profesörü ve Öğretim Üyeleri Derneği Başkanı **Dr. Burhan Şenatalar**'a, Boğaziçi Üniversitesi Ekonomi Profesörü **Şevket Pamuk**'a, Boğaziçi Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü Başkanı **Dr. Yeşim Arat**'a ve Eski Sanayi Bakanı Sayın **Tarhan Erdem**'e teşekkür eder.

UNDP, 1997 Türkiye İnsani Gelişme Raporu'nun hazırlanış süreci boyunca içeriğinin geliştirilmesinde katkıları, yazarların koordinasyonu, yönetimi ve Türkçe basımının editörlüğü için TESEV Genel Direktörü **Dr. Mehmet Kabasakal**'a teşekkür eder.

TESEV, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı yaz stajyeri **Maria Figueroa**'ya raporun özünün biçimlendirilmesinde ve yayım lojistiğini düzenlemesindeki rolü, proje asistanları **Ayşenur Güvenir**, **Başak Ekim** ve **Mücahit Bilici**'ye ise değerli yardımları için teşekkür eder.

Ankara Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı yöneticileri de bu raporun hazırlanması sırasında



son derece önemli fikir, yorum ve girdi sağlamışlardır. TESEV, özellikle, UNDP Temsilci Yardımcısı **Dr. Seyhan Aydınligil**'e, bu raporun bütün sayfalarında yapıcı analizi ve önemli yardımı; UNDP Program görevlisi **Yeşim Oruç**'a, Yoksullukla Mücadele Stratejileri Paneli'nin özet bölümündeki katkısı; ve **Fülay Cankat**'a lojistik desteği için teşekkür eder.

Bu rapor aynı zamanda **Aslı Gür, Murat Sahtiyancı, Margaret Kirk** ile Boyut Yayın Grubu'nun değerli yardımlarından da yararlanmıştır. Rapor böylesine geniş bir katkı ve ortak bir emek üretimi olarak yayınlanmakla birlikte ilgili bölümler doğal olarak yazarlarının sorumluluğundadır. TESEV, sağlanan her türlü destek için müteşekkirdir.



<b>Özet</b>	ix
<b>I. Kısım</b>	
<b>İnsani Gelişme Endeksi</b>	
<b>Bölüm 1</b> :İnsani Gelişmenin Ölçülmesi ve İnsani Gelişme Yaklaşımından Yararlanılması	3
<b>Bölüm 2</b> :İnsani Gelişme Endeksi	9
<b>II. Kısım</b>	
<b>Bölüm 3</b> :Parçaları Birarada Tutmak: Toplumsal Kaynaşma ve Önündeki Engeller	25
<b>Bölüm 4</b> :Kamu Sektörü, Ekonomik Performans ve Toplumsal Kaynaşma	45
<b>Bölüm 5</b> :Vatandaşlık, Yargı ve Toplumsal Kaynaşma	65
<b>III. Kısım</b>	
Sonuç ve Politika Önerileri	75
Yoksulluğu Önleme Stratejileri Paneli	77
<b>Ek: İGE Hesaplama Tekniği</b>	85
<b>Haritalar</b>	
İller İtibariyle İnsani Gelişme Endeksi	88
İller İtibariyle İnsani Gelişme Endeksi (Erkek)	89
İller İtibariyle İnsani Gelişme Endeksi (Kadın)	90
<b>Özel Katkılar</b>	
● Aile, Kadın ve Çocuk	10
● Türkiye’de Eğitimin Durumu, İçeriği ve Niteliği	15
● Toprakdan Kopuş ve Kent Yaşamındaki Dönüşümler	26
● II. Habitat Ruhu, İstanbul	33
● Daha da Geç Kalmadan:Yönetimde Yeniden Yapılanma	38
● Yüksek Enflasyon ve Uzun Vadede Doğurduğu Sonuçlar	49
● İslamcı Kadınlar Yurttaşlığın Sınırını Zorluyor	67

son derece önemli fikir, yorum ve girdi sağlamışlardır. TESEV, özellikle, UNDP Temsilci Yardımcısı **Dr. Seyhan Aydınligil**'e, bu raporun bütün sayfalarında yapıcı analizi ve önemli yardımı; UNDP Program görevlisi **Yeşim Oruç**'a, Yoksullukla Mücadele Stratejileri Paneli'nin özet bölümündeki katkısı; ve **Fülay Cankat**'a lojistik desteği için teşekkür eder.

Bu rapor aynı zamanda **Aslı Gür, Murat Sahtiyancı, Margaret Kirk** ile Boyut Yayın Grubu'nun değerli yardımlarından da yararlanmıştır. Rapor böylesine geniş bir katkı ve ortak bir emek üretimi olarak yayınlanmakla birlikte ilgili bölümler doğal olarak yazarlarının sorumluluğundadır. TESEV, sağlanan her türlü destek için müteşekkirdir.



<b>Özet</b>	ix
<b>I. Kısım</b>	
<b>İnsani Gelişme Endeksi</b>	
<b>Bölüm 1</b> :İnsani Gelişmenin Ölçülmesi ve İnsani Gelişme Yaklaşımından Yararlanılması	3
<b>Bölüm 2</b> :İnsani Gelişme Endeksi	9
<b>II. Kısım</b>	
<b>Bölüm 3</b> :Parçaları Birarada Tutmak: Toplumsal Kaynaşma ve Önündeki Engeller	25
<b>Bölüm 4</b> :Kamu Sektörü, Ekonomik Performans ve Toplumsal Kaynaşma	45
<b>Bölüm 5</b> :Vatandaşlık, Yargı ve Toplumsal Kaynaşma	65
<b>III. Kısım</b>	
Sonuç ve Politika Önerileri	75
Yoksulluğu Önleme Stratejileri Paneli	77
<b>Ek: İGE Hesaplama Tekniği</b>	85
<b>Haritalar</b>	
İller İtibariyle İnsani Gelişme Endeksi	88
İller İtibariyle İnsani Gelişme Endeksi (Erkek)	89
İller İtibariyle İnsani Gelişme Endeksi (Kadın)	90
<b>Özel Katkılar</b>	
● Aile, Kadın ve Çocuk	10
● Türkiye’de Eğitimin Durumu, İçeriği ve Niteliği	15
● Toprakdan Kopuş ve Kent Yaşamındaki Dönüşümler	26
● II. Habitat Ruhu, İstanbul	33
● Daha da Geç Kalmadan:Yönetimde Yeniden Yapılanma	38
● Yüksek Enflasyon ve Uzun Vadede Doğurduğu Sonuçlar	49
● İslamcı Kadınlar Yurttaşlığın Sınırını Zorluyor	67

## TABLULAR

2.1	İl ve Bölge Bazında Tahmini 1996 Nüfusu	14
2.2	Bölgelere Göre İnsani Gelişme Endeksi, 1997	16
2.3	İllere Göre İGE	16
2.4	İl Verileri Üzerinde Açıklayıcı İstatistik Bilgiler	18
2.5.a	Bölgelere Göre Erkek Nüfusun İnsani Gelişme Endeksi	18
2.5.b	Bölgelere Göre Kadın Nüfusun İnsani Gelişme Endeksi	19
2.6	İllere Göre Kadın ve Erkek Nüfusun Genel İnsani Gelişme Endeksi	19
3.1	Türkiye'de Kent ve Kırsal Nüfus Artış Hızları ve Kentsel Nüfus Oranı (1927-1990)	27
3.2	1994-1995 Öğretim Dönemindeki Öğrencilerin Cinsiyet Oranı	28
3.3	12-14 ve 15-19 Yaş Gruplarındaki Çocuk ve Gençlerin Cinsiyete Göre İktisaden Faal Olma Durumu	31
3.4	Nüfusun Cinsiyete ve Yaş Grubuna Göre İşgücüne Katılma Oranları	32
3.5	Nüfusun Üç Ana Yaş Grubuna Göre Dağılımı	35
3.6	İstanbul'da Sosyal Güvenlik Hizmetleri	35
4.1	Kamu Sektörünün Boyut ve Yapı Göstergeleri	47
4.2	Makroekonomik Performansın Başlıca Göstergeleri	50
4.3	İşgücü Pazarı Göstergeleri	52
4.4	Hane Üyelerinin İstihdam Statülerine Göre Sayı ve Gelirleri	53
4.5	Hanehalkı Gelir Dağılımı: DİE Araştırma Bulguları	55
4.6	Bölgelere Göre Hane Sayıları ve Gelir Dağılımı	56
4.7	Yoksul Hanelerin Göreceli Payları (%)	56
4.8	Sosyal Sigorta Programları Kapsamındaki Nüfus	58
4.9	Eğitim Düzeyi ve Okullaşma Oranı	60
4.10	Sağlık Altyapısı ve İnsan Kaynağı ile İlgili Göstergeler	61
4.11	Konsolide Bütçeden Eğitim ve Sağlık Harcamaları	62

## ŞEKİLLER

2.1	Ortalama Yaşam Süresi Endeksi Dağılımı	21
2.2	Okuryazarlık Endeksi Dağılımı	21
2.3	Okula Kayıt Endeksi Dağılımı	21
2.4	Karma Eğitim Endeksi Dağılımı	22
2.5	Gelir Endeksi Dağılımı	22
2.6	İnsani Gelişme Endeksi Dağılımı	22
4.1	Gerçek İşgücü Maliyeti	53



**S**iyasal, toplumsal ve kültürel yaşam dokusunu temelden etkileyen hızlı değişimlerin yaşandığı Türkiye’de, yaşanan dönüşümleri fırsatlara çevirmenin yolu insani gelişmeden geçmektedir.

1997 Türkiye İnsani Gelişme Raporu; insani gelişme, toplumsal kaynaşma ve devletin rolü arasındaki etkileşim üzerinde yoğunlaşmaktadır. Raporda, gerek ekonomik, gerek toplumsal gerekse siyasal alanda baş gösteren yüksek düzeyde eşitsizliğin, ekonomik büyüme ve insani gelişme hızını düşürdüğü vurgulanmaktadır. Yüksek düzeyde yoksulluk, giderek artan gelir eşitsizliği ve toplumun belirli kesimlerinin (kadınlar, gençler, dini ve etnik kimlikler gibi) marjinalleşmesiyle ortaya çıkan sosyo-ekonomik bölünmüşlük, Türk toplumunun ufuktaki yeni gelişmelere bütünlük içinde cevap verme yetisini zayıflatmaktadır.

Ekonomik ve toplumsal istikrarsızlığın Türk toplumu üzerindeki etkileri kendini açıkça hissettirmektedir. Kayıtdışı ekonominin giderek büyümesi, yüksek enflasyon ve işsizlik, toplumsal huzursuzluk ve sivil katılımın düşük olması, gruplar arasındaki eşitsizliği daha da arttırmaktadır. Rapor, toplumsal kaynaşmadaki zayıflığın ve eşitsizlikteki artışın, geleneksel değer ve normların, kentleşme, göç, işsizlik ve eğitimsizlik gibi sorunların baskısı altında çözülmesiyle birlikte daha büyük bir tehlike oluşturduğunu özellikle vurgulamaktadır. Katılımcı ve geniş tabanlı kuruluşların gücüyle bu boşluğu doldurmak, ülkeyi değişikliğin getireceği tuzaklara karşı hazırlıklı kılacaktır.

## **Türkiye’de İnsani Gelişme**

İnsani gelişme konusunda Türkiye, yıllar içinde gözle görülür ilerlemeler kaydetmiştir. Bebek ölüm oranları 1960’taki oranların dörtte birine

inmiştir. Bugün nüfusun % 80’inden fazlası güvenli içme suyuna ve temel sağlık koşullarına kavuşmuş durumdadır. Ekonomik fırsatlar ve girişimcilik yaygındır.

Bu gelişmelere karşın, 1997 Türkiye İnsani Gelişme Raporu, toplumdaki eşitsizliğin giderek daha da arttığını ve marjinal grupları hedeflemek suretiyle düşüşü tersine çevirecek acil önlemler alınmadıkça bu kötüleşmenin devam edeceğini göstermektedir. Toplam gelirin yarısından fazlasının nüfusun % 20’lik en kalkınmış kesiminde yoğunlaştığı bir ülkede, ekonomik güvencesizlik ve yoksulluk toplumsal istikrarsızlığın kökenini oluşturmaktadır. Sosyal ve ekonomik engellerin yoksul altsınıfı (underclass) marjinalleşmeye ittiği kentsel alanlarda yaşam standartlarındaki farklılıklar daha da belirginleşmektedir.

Bugün Türkiye nüfusunun % 50’sinin insani gelişmenin yüksek düzeyde görüldüğü illerde yaşıyor olması umut vericidir. 1997 İnsani Gelişme Endeksi (İGE), insani gelişmenin ana bileşenleri (eğitime katılımın, gelirin ve ortalama yaşam süresinin artması) açısından Türkiye’deki illerin kaydettikleri gelişmeyi izlemektedir.

Tüm kategorilerde bölgesel farklılıklar gözlenmekle birlikte, Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri sürekli diğer bölgelerden geri kalmaktadır. Eğitim kalitesindeki farklılıklar, toplumsal hizmetlere düşük düzeyde erişim ve geleneksel gelir yapıları, marjinal grupların ortalama iş olanaklarına kavuşmalarını ve toplumsal kabul görmelerini engelleyen temel etkenlerdir.

1997 Türkiye İnsani Gelişme Raporu, aynı zamanda insani gelişme açısından Türkiye’de kadın ve erkek nüfusu arasındaki açık farkı da ortaya koymaktadır. Kadınların okuma yazma ve ortalama yaşam süresi oranları erkeklerinkine yaklaşıırken, gelir eşitsizliği artmaya devam etmekte-

dir. Bu durum kadınların ve çocukların insanca gelişme umudunu azaltmaktadır. Bu yıl otuz ilde erkek nüfusunda “yüksek düzeyde insani gelişme” sağlandığı ileri sürülürken, aynı sonucun kadın nüfusu için gözlemlendiği il sayısı sadece birdir.

1997 Türkiye İnsani Gelişme Raporu, Türkiye'nin geleceğe dönük demografik eğilimlerinin yanı sıra eğitim ve sağlık koşullarındaki genel iyileşmenin de İnsani Gelişme Endeksi'ndeki sonuçları giderek yükselteceğine işaret etmektedir. Ancak, endeks değerindeki bu yükseliş, hükümetleri, bu iyileşmenin Türk vatandaşlarının insani gelişmesinin ya da toplumun sosyal kaynaşmada meydana gelen önemli niteliksel gelişmelere bağlı olduğu yanılığına düşürmemelidir. Kadınlar, gençler ve azınlık gruplarına yönelik yatırımlar, eğitime katılım, sağlık ve gelir dağılımı alanlarında tutarlı politika uygulamalarıyla desteklenmelidir. Bu politik müdahalelerden elde edilecek yararlar, yalnız insani gelişimin sağlanmasında hayati öneme sahip olmakla kalmayıp, etkileri de daha uzun vadeli olacaktır.

## Gelecekte Beklentiler

Yoksulluk, sosyal kaynaşma, kurumlar ve insani gelişme arasındaki bağları tehdit eden en önemli unsurdur. 1997 Türkiye İnsani Gelişme Raporu, yoksulluğu azaltma stratejilerini ulaşılabilir bir öncelik olarak ortaya koyabilmek için, Türkiye'nin, en tehlikeli olarak nitelenen “yoksulluk” göstergelerini somut bir biçimde tanımlaması gerektiğini savunmaktadır.

Türkiye'nin sosyal güvenlik dokusu artan bir baskı altındadır. Toplumsal güvenlik ve vergi sistemlerinin büyük demografik değişimlerin ve giderek yayılan kayıtdışı ekonominin baskısı karşısında yetersiz olduğu açıktır. Bu rapor, toplumsal

refah programlarının, özel örgütler, kamu ve sivil toplum örgütleri ortaklığı aracılığıyla ne şekilde yeniden gözden geçirilebileceği konusunda pek çok öneri getirmektedir.

Marjinal grupları siyasal, ekonomik ve toplumsal yaşamın örgün yapılarına entegre etme yolundaki uyumsuz çabalar, hayal kırıklığı ile sonuçlanan beklentilere ve vatandaşların bu alandaki kuruluşların ihtiyaçlara cevap verebilme yeteneğine olan güvenlerinin sarsılmasına yol açmıştır. Bu hayal kırıklıkları genel olarak halk arasında toplumsal yaşama aktif katılım konusunda bir isteksizliği de beraberinde getirmiştir. Yapılan pek çok araştırma, Türk toplumunda, toplumsal refahın bireysel girişimlerden çok, merkezdeki yetkililerce sağlanabileceği kanısının yaygın olduğunu göstermektedir.

Yine de geniş bir yelpazede sorunlara çözüm getirmeye çalışan sivil toplum örgütlerinin çoğalmasa, gelecek açısından en ümit verici gelişmelerden biridir. Bu gruplar, deneyim kazandıkça Türk toplumunun katılımı ve kendini ifade edebilmesi için de bir çıkış noktası oluşturacaklardır. Siyasi ve toplumsal hayatın geleceğindeki değişimleri hızla görebilen bu gruplar, aynı zamanda kamu ve özel sektörün vazgeçilmez ortağıdır. 1997 Türkiye İnsani Gelişme Raporu, bu örgütlerin yoksul kadınlar ve çocuklar, yaşlılar ya da dini ve etnik kimlikler gibi toplumda marjinalleşen gruplara erişme konusunda da hayati önem taşıdıklarını öne sürmektedir.

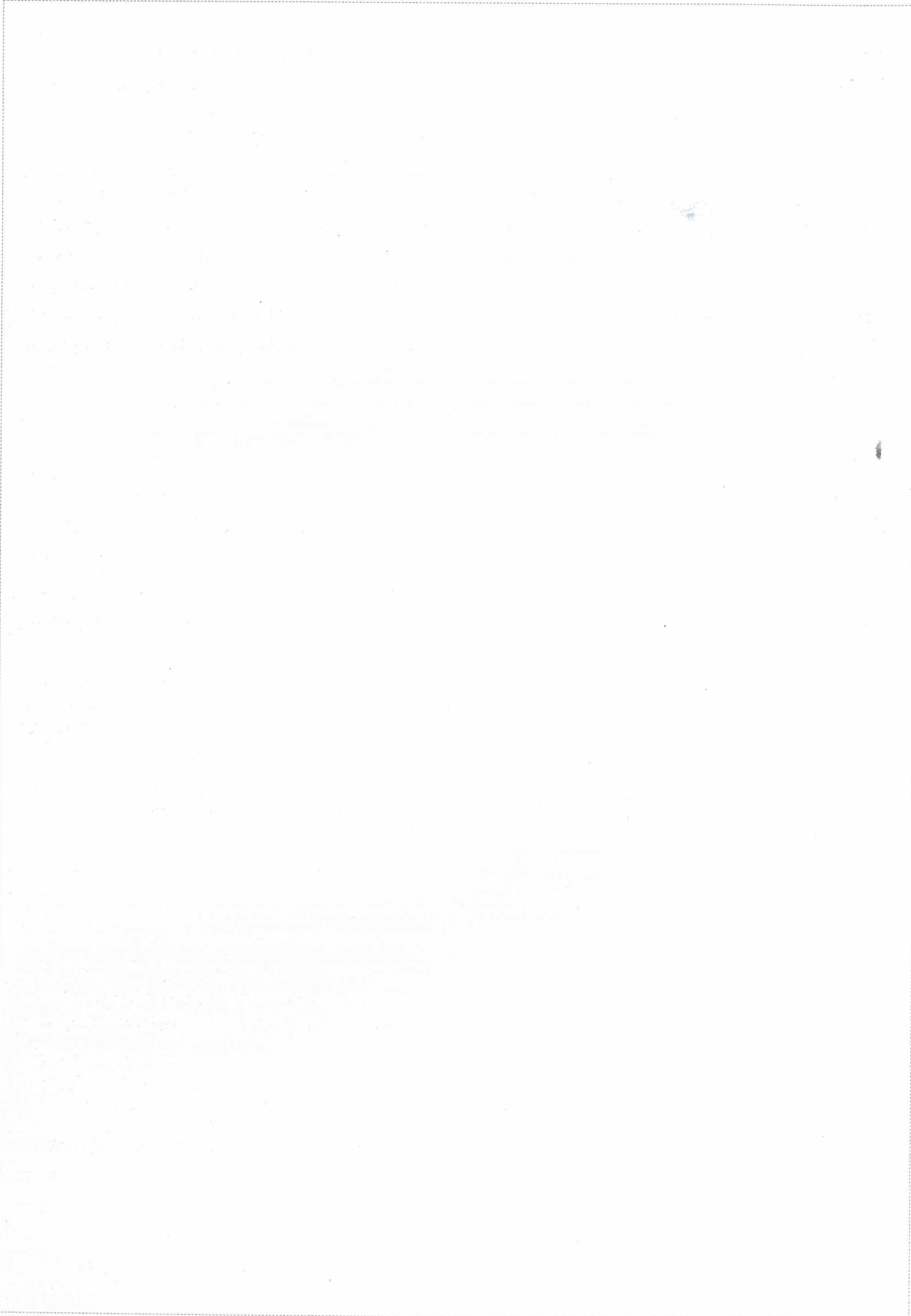
Türkiye elindeki kaynaklarla insani gelişme potansiyelini tamamiyle kullanabilmekte midir? Bu önemli soru belki de “olabilecekleri” tahmin etmenin güçlüğü nedeniyle genellikle göz ardı edilmektedir. Yine de bazı şeyleri değiştirmeye başlamak için siyasal, ekonomik ve toplumsal alanlarda fazla masraf gerektirmeyecek adımlar atılabilir.

Yedinci Beş Yıllık Plan, getirdiği reform önerisine insani gelişme vizyonunu kapsamlı biçimde entegre eden bir plandır. İleriye doğru kararlı adımlar atmak ve reformların sonuçlarını izlemek için çaba harcanmalıdır. Bunun yanısıra, 21. yüzyılda insani gelişmeye giden yoldaki adımları belirleyen kapsamlı bir dizi uluslararası anlaşma da mevcuttur. Bu küresel anlaşmalarda yer alan önerilerin tümü mali kaynak gerektirmemektedir. Pek çoğunda, siyasi irade daha önemli bir öğe olarak yer almaktadır.

Türkiye, yurttaşları arasında giderek büyüyen eşitsizliğin ne büyük bir tehlike arz ettiğinin far-

kına varmalı ve bir an önce harekete geçmelidir. İnsani gelişme, kaydedilen ilerlemelerin toplumda dengeli dağılımını sağlamak için sürekli bir çaba ve özen gösterilmesini gerektirir. Bu şekilde gerek ülke içerisinde, gerekse Türkiye'nin uluslararası ilişkilerinde istikrar sağlanabilecektir. Hükümet kuruluşları ve bizzat Türk halkı toplumdaki mevcut dinamizme uyum sağlama açısından sınanmaktadır. Halk ve kurumlar değişimlere hızlı ve etkili bir biçimde cevap verebilecek midir? Ülke içinde ve bölgelerdeki küreselleşme ve liberalleşme güçlerinden yararlanabilmesi açısından Türkiye'nin sahip olduğu en temel güç, halkının insani gelişmesidir.



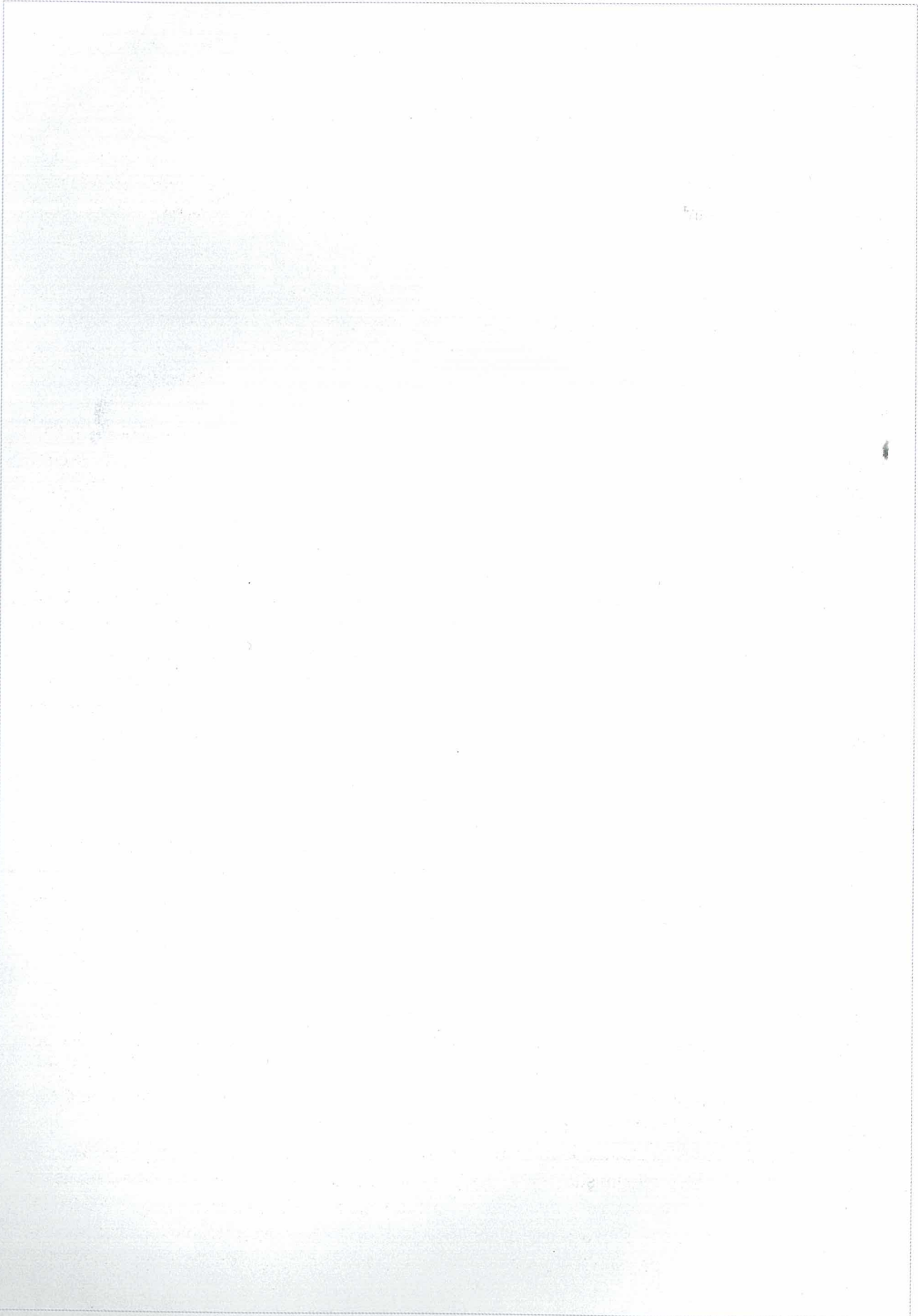


İNSANI GELİŞME RAPORU  
1997 TÜRKİYE



I. KISIM

**İnsani Gelişme Endeksi**





**B**irleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) tarafından ilki 1990'da yayımlanan İnsani Gelişme Raporu, dikkatlerin ekonomik kalkınma, refah, eğitim, sağlık, kadının durumu, bireyin özgürlüğü ve genel olarak hayatın kalitesi arasındaki ilişkilere çekilmesini sağlamıştır. Bu konularda çeşitli göstergeler arasında genellikle sıkı bir uyum bulunmakta ve daha müreffeh toplumların genellikle daha iyi eğitilmiş, daha sağlıklı, daha demokratik olduğu gözlemlenmektedir. Yine de zaman zaman bu göstergeler arasında uyumsuzluklara, sapmalara rastlanmaktadır. Onun için bu ilişkileri dikkatle incelemek, aralarındaki bağları daha iyi anlamak ve kalkınma politikalarından sorumlu kişilere bazı ipuçları vermek gerekmektedir. İnsani Gelişme Raporu bu konularla ilgilenenler için yararlı bir araç durumundadır.

Politika oluşturan kişilerin, Türkiye dahil, nerede olursa olsun, İnsani Gelişme Raporu ve raporun içerdiği endeksler hakkında bilgi sahibi olabildikleri ve bunlardan yararlanabildikleri ölçüde daha etkili olacaklarını ve ülkelerinde hayatın kalitesinin yükseltilmesine katkıda bulunacaklarını söylemek mümkündür.

İnsani Gelişme Raporu, ilk kez 1990'da yayımlanmış olsa dahi, Birleşmiş Milletler'in insani gelişme ile ilgilenmesi yeni değildir, örgütün kuruluş tarihine kadar gitmektedir. Birleşmiş Milletler Yasası'nın dibacesinde "geniş bir özgürlük içinde sosyal ilerleme ve daha yüksek hayat standardından" ve "bütün halkların ekonomik ve sosyal kalkınmasını sağlamak için uluslararası mekanizmaların kullanılmasından" söz edilmektedir. Birleşmiş Milletler'in amaçlarından bahseden yasanın 1. maddesi de insani gelişme konularını içermektedir. Birleşmiş Milletler, daha kuruluşunun ilk yıllarında Teknik Yardım Programı ile Özel Fon'u tesis etmekle kalkınma faaliyetlerine destek vermeye gerçekten başlamıştır.

Kurulduğu ilk yıllarda Dünya Bankası, ulaştırma, enerji gibi alanlarda belirli projeleri finanse etme-

ye başlamıştı. Ancak 1950'lerin sonlarına doğru bu tür projelerin, tek başlarına en fakir kesimlere yeterince yarar sağlamadığı anlaşıldı. Bunun üzerine Dünya Bankası, sağlık ve eğitim hizmetlerini geliştirmeyi amaçlayan sosyal içerikli projeleri de desteklemeye başladı. Birleşmiş Milletler'in diğer faaliyetlerinde de kalkınmanın değişik boyutları hakkında bir bilinçlenme görüldü. 1960'lı ve 1970'li yıllarda örgüt, çevre, insan yerleşimleri, kadın hakları, nüfus gibi sorunlara ilgisini arttırdı, bu sorunlara çözüm arayışlarına daha fazla kaynak ve vakit ayırmaya başladı. Bu süreç İnsani Gelişme Raporu ile sonuçlandı.

Her yıl yayımlanan bu rapor, uluslararası sıralamada ülkelerin yerini ve kalkınma gayretlerini daha ayrıntılı bir biçimde tahlil etme imkanını sağlamaktadır.

UNDP'nin İnsani Gelişme Raporu, Türkiye'de de etkisini göstermiştir. Bu Rapor sayesinde politikacılar, bilim adamları ve diğer kesimler kalkınma konuları hakkında daha bilinçli hale gelmişlerdir. Raporun içerdiği endeksler yetkililere ülkenin performansını benzer durumdaki ülkelerle karşılaştırma imkanını sağlamış ve Türkiye'nin hangi alanda ileride olduğunu, nerelerde geri kaldığını saptama fırsatını vermiştir.

İnsani Gelişme Raporu, Devlet Planlama Teşkilatı ve Devlet İstatistik Enstitüsü için de iyi bir model oluşturmuştur. Bu kurumlar Türkiye'nin illeri ve ilçelerine göre benzeri endeksler geliştirmişlerdir. Bu suretle bilim adamları Türkiye'nin değişik bölgelerindeki insani gelişme durumunu incelemek imkanını bulmuşlardır. Medya da bu bilgileri kullanarak kamuoyunu aydınlatmıştır. Böylelikle, son yıllarda insani gelişme konularındaki bilinçlenme düzeyinde belirgin bir artış kaydedilmiştir.

Türkiye, "insani gelişme" kavramına esasen yabancı değildir. 1923'te Cumhuriyet'in ilanı ile bir devrim süreci başlatılmıştır. Bu dönemin liderleri, geleneksel bir toplumun yaşantısının bütün evrelerini başarılı çağdaş modellere uyarlamaya ka-

rarlydılar. Ekonomik kalkınmanın yanında, sınırlı imkanlarla sosyal gelişmeyi de sağlamak için azimli çabalar harcanmıştır. 15 yıllık bir sürede eğitim, sağlık, kadın-erkek eşitliği, sanat ve diğer alanlarda büyük ilerlemeler kaydedilmiştir. Böylece, büyük kesimi köylülerden oluşan bir toplum politik, ekonomik ve sosyal ilerleme yoluna girebilmiştir. 1920'li ve 1930'lu yılların devrimci ruhunun kaybolmaya yüz tuttuğu 2. Dünya Savaşı'nın sıkıntılı dönemlerinde bile Türkiye, ilköğretim seferberliği gibi büyük projeleri gerçekleştirebilmiştir.

Savaştan sonra yeni bir yaklaşım belirmeye başlamıştır. 1947'de kapsamlı bir karayolu ağı oluşturmak için büyük bir çaba gösterilmiştir. Bir süre sonra Türkiye, Marshall Yardım Programı'ndan yararlanmaya başlamıştır. Ekilen arazinin genişlemesi ve modern tarım yöntemlerinin kullanılmaya başlanmasıyla tarımsal üretimde artışlar olmuştur. Yol şebekesinin genişlemesiyle, ülkenin değişik bölgeleri ekonomik bakımdan bütünleşmeye başlamış, dış kaynaklarla hidroelektrik santralleri ve sulama şebekeleri gibi büyük altyapı projelerine girilmiştir.

1951, 1952 ve 1953 yıllarında ekonomik büyüme hızları sırasıyla % 12.8, % 11.9 ve % 11.2 düzeyine çıkmıştır. Onu izleyen yıllarda bu tempo tutturulamamışsa da, 1950'li yıllarının önceliğini insani gelişmeden çok altyapı projeleri ve ekonomik büyüme oluşturmuştur.

Bu durum 1960 yılında güçlü bir Sosyal Planlama Dairesini de içeren Devlet Planlama Teşkilatı'nın kurulmasıyla değişmeye başladı. Altmışlı yıllarda işçilere grev haklarının verilmesi gibi yeni sosyal içerikli yasalar çıktı. Sosyal güvenlikte de büyük atılımlar yapıldı. Beş yıllık kalkınma planları ve yıllık programların sosyal gelişmeyi de içeren hedefleri, günün hükümetleri tarafından ciddiye alınıyor ve uygulamanın, plan ve programlara uygun olması için oldukça disiplinli davranılıyordu.

1970'li yıllar iyi başladı ve 1971'de ekonomik

büyüme % 10.2'ye kadar yükseldi. Ancak 1973'te yaşanan petrol şoku ve hükümetlerin gereken önlemleri alamaması yüzünden iki haneli enflasyon başgösterdi. Enflasyon ve siyasi istikrarsızlık, sosyal huzursuzluklara yol açtı. Bu durumun, ekonomi ve özellikle eğitim sistemi üzerinde olumsuz etkileri görüldü. Bu on yıl sona erdiğinde üç haneli enflasyon ve eksi büyüme hüküm sürmekteydi. Hem ekonomi, hem de insani gelişme bu durumdan etkilenmişti.

1980'li yıllar, ekonomide gecikmiş reformlarla başladı. Bu çerçevede birçok kural ve kısıtlama kaldırıldı, ekonomi liberalleşti ve dış rekabete daha açık hale geldi. Bu liberalizasyon ve devletin ekonomiye müdahalesinin bir ölçüde azaltılması, özel kesimi hem ferahlattı hem canlandırdı. Bu dönemde ihracatta önemli artışlar oldu, kronik hale gelmiş olan döviz sıkıntısı aşıldı ve ekonomi bir bütün olarak daha sağlıklı bir büyümeye kavuştu. Yine de, bu dönemde özelleştirme başarılı biçimde yürütülemedi; enflasyonla yeterince mücadele edilemedi. Hali vakti yerinde olanların özel eğitime ve özel sağlık hizmetlerine artan ölçüde rağbet ettiği bir ortamda, kitlelerin insani gelişmesi ihmale uğradı. Halkın çeşitli kesimleri arasındaki gelir farklılıkları endişe verici boyutlara ulaşmaya başladı. Aynı şekilde ülkenin zengin ve fakir bölgeleri arasındaki açık da büyüyordu.

Görüldüğü gibi, gelişmenin insani boyutu ile ilgili bilinçlenmede değişik dönemlerde yükselişler ve düşüşler kaydedilmiştir. 1990'da Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı tarafından İnsani Gelişme Raporu'nun ilki yayınlanmıştır. Rapor incelendiğinde, Türkiye'nin fert başına GSMH sıralamasında çok kötü bir konumda olmadığı görülmele beraber, okullaşma oranları veya çocuk ölümleri gibi bazı göstergelerde kendinden daha yoksul ülkelerden de geri durumda olması, hem kaygı hem düş kırıklığına yol açmıştır. Bazı alanların ihmale uğradığının ortaya çıkmasıyla medyada ve kamuoyunda daha büyük çaba gösterilmesinin gerektiği kanaati yerleşmeye başlamıştır. Bu çabalarla ekonomik gelişmeyi engelleyen,

sosyal barışı tehdit eden ve ülkeye yakışmayan durumun düzeltilmesi gerekiyordu.

1970'li yıllardan bu yana Türkiye'nin fert başına gelirinde dolar bazında üç katlık bir artış olmuştur. Buna rağmen nüfusun en yoksul kesiminin durumundaki düzelme tatmin edici olmaktan uzaktır. Nüfusun en zengin % 20'lik kesimin geliri, en fakir % 20'lik kesimin gelirinin 11 katıdır. Bu oran sadece Brezilya, Kolombiya, Meksika ve Şili'de daha kötüdür. Oysa bu oran Asya'nın birçok gelişme halindeki ülkesinde ve Avrupa'da 4 ile 6 kat arasında değişmektedir. İtalya'da 6 kat, İsrail'de 6,6, Ürdün ve Filipin'de 7,3'dür. Halbuki, Türkiye'de nüfusun en zengin % 5'lik kesiminin 1994'te milli gelirden aldığı pay % 30,34 idi. Buna karşılık, aynı oran 1987'de % 23,01'di. Bu yedi senelik süre zarfında en zengin % 5'in gelir artışı, bütün diğer kesimlerin paylarının azalması pahasına elde edilmiştir.

Milli gelirin paylaşımındaki bu çarpıcı bozulmanın ötesinde, Türkiye'de bölgeler arası gelir dağılımında da çok büyük farklılıklar görülmektedir. En fazla fakir haneye Güneydoğu bölgesinde rastlanmışken en az fakir hane Ege bölgesindedir. Tahmin edilebileceği gibi, bu farklılaşma gelir seviyesi ile sınırlı olmayıp diğer insani gelişmişlik göstergeleri için de geçerlidir.

Bu gerçekler Devlet İstatistik Enstitüsü'nün ve Devlet Planlama Teşkilatı'nın iller ve ilçelere göre derlediği verilerde çarpıcı bir biçimde ortaya çıkmaktadır. DİE'nin endekslerinden de anlaşılacağı gibi,<sup>1</sup> Türkiye'nin bazı illeri beşeri gelişmişlik açısından Avrupa ülkeleri düzeyindeyken, en yoksul yöreleri Afrika'nın fakir bölgeleri düzeyindedir. Son yıllarda hükümetlerin bu sorunun üzerine yeterince gitmedikleri anlaşılmaktadır. Gelir dağılımındaki bozuklukların belki de en önemli nedeni toplumun en yoksul kesimlerini en çok etkileyen yüksek düzeyli enflasyondur. Enflasyonla etkili biçimde mücadele edilmedikçe gelir dağılımındaki olumsuzlukların sürmesi beklenmelidir. İnsani gelişmişlik sıralamasında Türkiye'nin yerini aşağılara çeken bir diğer faktör de eğitimin yö-

neticiler tarafından yeterince önemsenmemesidir. Çeyrek asırdan beri Türkiye'de zorunlu eğitimin 5 yıldan 8 yıla yükseltilmesi konusunda genel bir mutabakatın bulunmasına rağmen, 1997 yılına kadar bunu gerçekleştirmek mümkün olamamıştır. Yeni koalisyon hükümeti, 12 Temmuz 1997 tarihinde Meclis'te güvenoyu alarak zorunlu eğitimin süresini 5 yıldan 8 yıla çıkarmayı başarmıştır. Sorun, imam hatip ortaokullarının varlığı ile bağlantılı hale getirildiğinden, siyasi çekişmelere konu teşkil etmiştir. Bu yüzden, kitlelerin eğitimden daha geniş biçimde yararlanması ile ilgili bir konu, saptırılarak duygusal bir mahiyet kazanmış ve partilerin konuyu ele almasını hayli güçleştirmiştir. Eğitimin ihmali nedeniyle günümüzde beşinci sınıftan sonra okula devam eden erkek çocukların sayısında belirli bir düşme gözlenmektedir. Kız çocukların sayısındaki düşüş daha da çarpıcıdır.<sup>2</sup> Bunun toplumun ekonomik, sosyal ve kültürel gelişmesi ve özellikle kadınların durumu üzerindeki olumsuz etkileri yorum gerektirmeyecek kadar açıktır.

Türkiye'de bütçenin eğitime harcanan bölümü de, benzeri gelişmişlik düzeyindeki ülkelere göre düşüktür. Bu durum, eğitimin kalitesini etkilemekte ve bunun sonucu olarak maddi imkanı elveren aileler, çocuklarını kalitenin daha iyi olduğu varsayılan özel okullara göndermektedirler. Çocukları devlet okuluna giden aileler bile, ÖSYM sınavlarına daha iyi hazırlanmaları için önemli harcamalar yaparak evlatlarını dershanelere göndermektedir. Bugün üniversiteye hazırlık dershaneleri, başlı başına bir iş kolu haline gelmiş bulunmaktadır. ÖSYM'de başarılı olan öğrencilerin bir çoğu buralardan geçmektedir. Bu durumun fırsat eşitliği ilkesini zedelediği açıktır.

Bütçe harcamaları içinde, sağlık hizmetlerinin payı da yetersizdir. Eğitim konusunda olduğu gibi bütçeden sağlık için yapılan harcamalar da düşüktür. Bu da kamu sağlık kurumlarının yetersiz kalmasına ve artan sayıda insanın özel sağlık kurumlarına başvurmasına yol açmaktadır. Gerçi son yıllarda çok yüksek düzeyde seyreden çocuk

ölümleri önemli ölçüde azalmış, buna paralel şekilde doğurganlıkta da benzer bir düşüş yaşanmışsa da Türkiye'nin Avrupa seviyesine erişebilmesi için katedeceği epey yolu bulunmaktadır. Bu durum daha az gelişmiş Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri için daha yoğun biçimde geçerlidir. Koruyucu hekimlik alanında, diş bakımı, sigara ile mücadele v.b. konularla aile planlamasında halkın bilinçlendirilmesi için yapılması gereken pek çok iş bulunmaktadır. AIDS hastalığından korunma, cinsel eğitim gibi konuların ise şimdilik sadece sözü edilmektedir.

Hem 1996-2000 yıllarını kapsayan 7. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda<sup>5</sup> hem de 1997 Yılı Programı'nda "insani gelişme" kavramına gereken öncelik verilmiş bulunmaktadır. Planın, "Temel Yapısal Değişim Projeleri" bölümünün ilk maddesi, insan kaynaklarının geliştirilmesine ilişkindir. Bu maddenin içinde eğitim reformu, nüfus ve aile planlaması, sağlık reformu ile istihdamın ve işgücü piyasasında etkinliğin artırılması projelerinden söz edilmiş bulunmaktadır. Planda yer alan vergi reformu, sosyal güvenlik reformu, bölgesel dengelerin sağlanması, çevrenin korunması gibi konular da insani gelişme ile dolaylı biçimde ancak sıkı sıkıya bağlıdır. Planın, "Temel Amaçlar ve İlkeler" bölümünde "Yeni Plan, ülkemizin kalkınma hedefleri yanında, demokratikleşme sürecine de yön veren temel bir belge olacaktır." ifadesi yer almaktadır. Özgür, demokratik bir toplum içinde yaşamak insani gelişmişliğin önemli bir ögesidir. Dolayısıyla bu görüşlerin Plan'da yerini alması memnuniyet vericidir.

İnsani gelişme konusunda Kalkınma Planı dengeli ve kapsamlı bir yaklaşımı içermekle beraber, şu husus da gözden kaçmamalıdır. Son yıllarda Türkiye'deki hükümetlerin ömürleri yıllarla değil, daha çok aylarla ölçülmektedir. Bu istikrarsızlık yüzünden hükümetler uzun vadeli sorunlarla uğraşmak imkanını pek bulamamışlardır. Hükümetlerin yoksullar için öngördükleri tedbirler genellikle ihtiyaç olduğu varsayılan yerlere veya bölgelere sübvansiyon veya ucuz kredi sağlamak

şeklinde olmuştur. Ancak, bu olanaklardan yararlananların her zaman en yoksullar olduğu söylenemez. Zaten hükümetlerin icraatları kalkınma planından çok, büyük açıklar veren bütçenin imkanlarına göre şekillenmektedir. Bütçenin borçlanma ihtiyacı, yüksek faizle yeniden borçlanarak karşılanmakta, harcamaların büyük bölümü de maaş ve ücretlere, diğer cari masraflara, sosyal güvenlik kurumlarının ve kamu iktisadi teşekküllerinin açıklarına gitmektedir. Bu durumda planların gerek sosyal, gerek ekonomik kalkınma ile ilgili bölümleri sözde kalmakta ve hükümetlerin icraatlarını fazla etkilememektedir.

Türkiye'nin performansındaki yetersizliklere rağmen, ülkenin kalkınması ile ilgili yoğun tartışmalarda insani gelişmişlik kavramı artık iyice yerini almış bulunmaktadır. Türkiye'nin eğitim, sağlık, ekonomik büyüme, gelir dağılımı gibi alanlardaki başarıları sürekli olarak hem kalkınmış hem de kalkınmakta olan ülkelerin performansı ile karşılaştırılmakta ve sonuçlar çıkarılmaktadır. Bu karşılaştırmaları yapmak için gerekli olan ayrıntılı istatistik verileri mevcuttur. Bununla beraber, bazı istatistiklerin güvenilirliğinin kuşkulu olduğu da kabul edilmelidir. Bir diğer zorluk da metodolojiden ileri gelmektedir. Örneğin; müfredat programlarını, sınıf büyüklüklerini, öğretmenlerin niteliklerini göz önünde tutmadan karşılaştırılacak eğitim verileri sağlıklı değerlendirme imkanı veremeyebilir. Keza eğitim ve sağlık için yapılan özel harcamaları ihmal edip, sırf bütçeden bu kesimler için yapılan harcamaların ele alınması yeterli ve yararlı olmayabilir. Gözönünde tutulması gereken bir diğer husus da Türkiye'deki kayıt dışı ekonominin büyüklüğüdür. Kayıt dışı ekonominin GSMH'nin % 10 ile % 25'i arasında bir seviyede olduğu tahmin edilmektedir. Bu yüzden ekonomiyle ilgili istatistiklerin oldukça önemli bir bölümünün Türk ekonomisinin gerçek boyutlarını tam yansıtmadığı söylenebilir.

Türkiye'nin ekonomik büyümesi ve insani gelişmesi herşeye rağmen son 30-40 yıl zarfında dik-

kat çekici ilerlemeler kaydetmiştir. Halk sadece eskisine göre daha zengin, daha sağlıklı ve daha okumuş hale gelmekle kalmamış, dünya sıralamasında da daha iyi duruma geçebilmiştir. Bütün belirsizliklere rağmen ve makroekonomik düzeyde iyi yönetilmediği halde, ülke göz kamaştırıcı şekilde olmasa bile, hatırı sayılır bir hızla büyümeyi başarmıştır. Halk, eğitimin öneminin bilincindedir ve devlet okullarının eksiklerini telafi etmek için büyük harcamalar yapmaktadır. Sağlık alanında da benzer durum söz konusudur. Daha alınacak mesafe bulunmakla beraber, çocuk ölümleri ve nüfus artış hızındaki düşmeler dikkat çekicidir. Sağlık hizmetleri ve eğitimdeki ilerlemeler ve şehirleşmenin artması ile bu eğilimin devam edeceği şüphesizdir. Daha şimdiden okul yaşına erişen çocukların sayılarında azalmalar başlamıştır. İlk defa okula giren çocukların sayılarındaki azalmalar zamanla sınıfların küçülmesine ve eğitim kalitesinin yükselmesine yol açacaktır. Ülke zenginleştikçe gelir dağılımındaki olumsuzlukları vergi reformu ve diğer gelir paylaşıcı önlemlerle hafifletmek kolaylaşacaktır. Bölgeler arası farklılaşmaların sebepleri arasında uzaklık, arazi yapısı ve bunlardan doğan ulaşım zorlukları, iklim gibi faktörler unutulmamalıdır. Bunları değiştirmek elbette mümkün değildir. Yine de Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinin

ciddi güvenlik sorunlarının çözülmesiyle normal ekonomik faaliyetlerin başlaması ile bu bölgelerin durumunun büyük ölçüde iyileşeceği beklenebilir. Irak'la transit ve sınır ticaretinin tekrar başlaması ve GAP çerçevesinde yürütülen sulama projelerinin gerçekleşmesiyle iyileşme daha da ivme kazanacaktır. Bununla beraber, nasıl ki son 40 yıl boyunca İtalyan hükümetlerinin bütün gayretlerine rağmen, bu ülkenin kuzey-güney gelişmişlik farkları giderilememişse, Türkiye'nin de doğusu ile batısı arasındaki farklar tamamen ortadan kalkmayacaktır.

Türk ekonomisinin gücü ve esnekliği AB ile Gümrük Birliği'nin yürürlüğe girmesi ile iyice ortaya çıkmıştır. Taahhüt edilen mali yardımların yapılmamasına rağmen Türk sanayii, Avrupa kaynaklı artan rekabetle baş edebilmiştir. Daha başarılı bir ekonomik yönetim ve gerekli olan yapısal reformların gerçekleşmesi ile Türk ekonomisinin geleneksel % 5'lik büyüme hızının yılda % 7-8 hatta % 9'a çıkması beklenebilir. Bu tempo da büyüme ile fert başına gelir 10 yılda iki katına çıkabilir. Bunun da insani gelişmişlik göstergeleri üzerine yansımaları doğaldır. Bu hedeflere erişmek için gerekli tüm unsurlar mevcuttur. Gerekli olan, bütün bu unsurları harekete geçirecek bir siyasal iradedir.



## NOTLAR

- 1 DİE, *Türkiye İstatistik Yıllığı, 1995, 1996, 1997*, Ankara, 1995-1997; DPT, *Temel Ekonomik Göstergeler*, Ankara, Ocak 1997; DPT, *İller İtibariyle Çeşitli Göstergeler*, Ankara, Nisan 1997.
- 2 DİE, *Eğitim İstatistikleri, 1994-1995*, Ankara, Şubat 1995.
- 3 DPT, *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)*, Ankara, Temmuz 1995.



**B**u bölüm, İnsani Gelişme Endeksi'ni (İGE) ve bileşenlerini bölge ve il bazında incelemektedir. Baz olarak 1996 Türkiye İnsani Gelişme Raporu'ndaki (NHDR) bölge ve il ayrımları kullanılmıştır. Beş bölgeyi oluşturan illerin listesi ve 1996 yılı ortası itibarıyla nüfus dağılımı Tablo 2.1'de yer almaktadır.<sup>1</sup>

Burada irdelenen endekslerle 1996 yılı itibarıyla içinde bulunulan koşulların yansıtılması amaçlanmıştır. Daha önceki yıllarda olduğu gibi, ihtiyaç duyulan bütün verilere bölge ve il düzeyinde ulaşamadı. Eksiklikler mümkün olduğu ölçüde NHDR 1996'da kullanılan projeksiyon yöntemleriyle tamamlandı. Ayrıntılı açıklamalar teknik ekte verilmiştir. Aşağıda yer alan maddeler verilerdeki eksiklikleri belirtmek ve okuyucuyu uyararak amaçlıdır.

(i) Bu raporda kullanılan il düzeyinde ve cinsiyete göre ayrıştırılmış okula kayıt verileri, NHDR 1996'da olduğu gibi, 1992-93 öğrenim yılına aittir. Dolayısıyla eğitim endeksinin okula kayıt bileşeni 1996 ve 1997 yılları için aynıdır.

(ii) NHDR 1996'da yer alan okuryazarlıkla ilgili veriler 1994 yılına aittir. Bu veriler (doğrusal projeksiyonlarla) 1996 yılı için güncelleştirilmiştir. Dolayısıyla 1997 ve 1996 okuryazarlık endeksleri arasındaki fark bir yerine iki yıllık değişimi yansıtmaktadır.

(iii) 1994 Hanehalkı Tüketim ve Gelir Anketi'nden (HTGA) il düzeyinde ve cinsiyete göre ayrıştırılmış gelir verileri rapor yazılırken mevcut değildi. Bir seçenek NHDR 96'da kullanılan rakamları aynen almak, dolayısıyla 1987 HTGA'ne bağlı kalmaktı. Diğer seçenek ise daha yakın dönemde derlenmiş 1994 HTGA verilerinin mevcut kısmından yararlanıp tüm Türkiye geneli için hesaplanmış kadın-erkek gelir oranını kullanmaktı. İkinci seçenek doğrultusunda hareket edilmiş ve il bazında hesaplanmış 1996 Gayri Safi Yurt İçi Hasıla rakamları bu tek oranla çarpılmak suretiyle il düzeyinde cinsiyete göre gelir değerleri oluşturulmuştur. Bu nedenle cinsiyete göre gelir dağılımındaki iller arası farklılıklar incelenememiştir.

## 2.1. Bölgelere Göre İnsani Gelişme

İGE'nin bölgesel değerleri ve bu değeri oluşturan bileşenler, Tablo 2.2'de yer almaktadır. Türkiye nüfusunun yaklaşık üçte birini barındıran Ege-Marmara Bölgesi gerek toplu endeks (.84), gerekse bileşenleri açısından en yüksek değerlere sahiptir. En düşük değerlere ise Doğu-Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nde rastlanmaktadır. Bu bölgenin İGE .585'tir. En küçük bölgesel farklılık (en yüksek ve en düşük değerler arasındaki aritmetik fark) ortalama yaşam süresi endeksinde görülürken (.75'e karşın .68) en büyük farklılık gelir endeksindedir (.95'e karşın .44).

Toplaşık 1997 İGE'nde bu yöntemle ölçülen bölgesel farklılık 1996 ile karşılaştırıldığında daha fazladır (.23 yerine .255). Veriler konusunda başta belirtilen çekinceler nedeniyle İGE bileşenlerinin seneden seneye karşılaştırılması uygun görülmemiştir.

## 2.2. İllere Göre İnsani Gelişme

İGE ve bileşenleri 76 ilin her biri için ayrı ayrı hesaplanmıştır. Bu değerler Tablo 2.3'te, son sütunda verilen toplaşık il endekslerini kullanmak suretiyle en büyükten en küçüğe doğru sıralanmıştır. Biz de UNDP (Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı) geleneğini izleyerek, illeri düşük (İGE < .5), orta (.5 ≤ İGE < .8) ve yüksek (.8 ≤ İGE) İnsani Gelişme Düzeyinde olmak üzere üç sınıfa ayırdık. Tablo 2.1'de verilen rakamları kullanarak, Türkiye'nin 1996 nüfusunun % 50'sinin İnsani Gelişme Düzeyi yüksek 21 ilde yaşadığını tespit ediyoruz. İnsani gelişmenin orta düzeyde olduğu 52 ilde yaşayanların toplam nüfusa oranı % 48'dir. İnsani gelişme düzeyinin düşük olduğu üç il olan Şırnak, Ağrı ve Muş'ta yaşayan nüfusun toplam nüfus içindeki payı ise % 2'dir.

İl düzeyindeki İGE'leriyle bileşenlerine ilişkin özet istatistikler Tablo 2.4'te yer almaktadır. Ortalama değerler ağırlıksızdır, dolayısıyla Tablo 2.2'de Türkiye için verilen endeks değerleri ile aynı de-

## Aile, Kadın ve Çocuk

**I**nsani Gelişme, kalkınmanın insanca olması anlamına gelir. Bu yüzden ekonomik büyüme göstergeleri, kavranması ve çözümü daha zor olan insani sorunları gizlememelidir. Bu sorunlar arasında kadınlar ve çocukların toplumdaki durumu çok önemli bir yer tutar.

Kadınlar ve çocukların durumu birbirleriyle çok yakından ilişkilidir, ancak bu sorunu ayrı ayrı ele alan politikalar, kadınlar ve çocuklar arasındaki bu yakın ilişkiyi yeterince yansıtmamaktadır. Örneğin kadınların gelişmesine yönelik programlar, genellikle kadınların ihtiyaçları üzerinde yoğunlaşmış ve önlemeye çalıştıkları klasik "ev kadınlığı" rolünü daha da pekiştireceği varsayımından hareketle çocukların ihtiyaçlarıyla ilgilenmeyi reddetmiştir. Oysa birçok uygulamalı araştırma ve hizmet programlarının sonuçları, kadın ve çocukların ihtiyaçlarının birbirine bağlı olduğuna ve bütünleşmesi gerektiğine işaret etmektedir. Örneğin, kadınlara yönelik programlarda çocukların ihtiyaçları gerektiği gibi ele alınmadığı takdirde, kadınların bu programlara katılımı ve dolayısıyla programın verimliliği düşer. Çünkü eğer bu programlar, anneler işteyken onların çocuklarına herhangi bir bakım sağlamazsa, anneler genelde işi bırakıp çocuklarıyla ilgilenmeye yöneleceklerdir. Benzer şekilde yalnızca çocuklar üzerinde odaklaşıldığında ve örneğin anne-babanın katılımı olmaksızın okul öncesi eğitim programları düzenlendiğinde sağlanan yarar, çocuğun gelişiminde büyük etkisi olan aile ortamında ve özellikle de annede herhangi bir değişiklik yaratmadığından kalıcı ve sürdürülebilir olmamaktadır.

Bu yüzden, hem çocuklara hem de kadınlara yönelik, hatta bütün aile üyeleri için yararlı olacak çok amaçlı, çok hedefli programlar en etkili olanlarıdır. Bu tür bir programa örnek olarak yerel bir STK (Anne ve Çocuk Eğitim Vakfı) ve Milli Eğitim Bakanlığı (Çıracılık ve Yaygın Eğitim Genel Müdürlüğü) tarafından yürütülen ve Türkiye'de giderek yaygınlaşan "Anne-Çocuk Eğitim Programı" gösterilebilir. Bu program, kadınları çocuk yetiştirme; evde sağlıklı bir ortam oluşturma; iletişim yeteneklerini geliştirme; kendilerine daha çok güven duyma; sorunlarla baş edebilme; v.b. konularda desteklemekte ve anneler aracılığıyla da küçük çocuklara erken destek sağlamaktadır. Değerlendirmeler programın hem çocuklar hem de anneler için yararlı olduğuna işaret etmektedir. Ayrıca programın aile düzeninin işleyişine de yararları gözlenmiştir. Farklı ihtiyaçlar üzerinde yoğunlaşan ve daha çok sayıda aileye, kadına ve çocuğa ulaşan benzer sürdürülebilir programların geliştirilmesine ihtiyaç vardır.

Türkiye'nin İnsani Gelişme Endeksleri'ni (İGE/HDI) düşüren en önemli etken, özellikle az gelişmiş bölgelerde kadınların eğitim düzeylerindeki düşüklüktür. Bu, toplumun çok önemli bir kesiminin çok acil olarak çözülmesi gereken bir sorundur ve güçlü bir siyasi irade ile kadınların hem örgün hem de yaygın eğitimine gerekli yatırımın yapılmasıyla çözülebilir. Kadınların eğitimine yapılan bu tür bir yatırımın, kadınların ekonomik yaşama katılımının artması da dahil olmak üzere pek çok yararı vardır. Kadınlar, çocuklarının ve ailelerinin mutluluk ve refahını artırırlar, bu nedenle kadınlara yatırım yapmak, halkın daha iyi yaşamasını desteklemenin en etkili yoludur. Kadınların gelirindeki artışın erkek gelirindeki artıştan çok daha fazla beslenme ve çocukların sağlığı gibi konulara yönlendirildiği ve kadınların eğitim düzeylerinin yükselmesi sonucunda doğum oranlarının ve çocuk ölümlerinin azaldığının pek çok kanıtı bulunmaktadır.

Uzun zamandan beri kadınlar ve çocuklar kalkınmanın planlanmasında göz ardı edilmişlerdir. Ama bu durum artık değişmeli; kadınlar ve dolayısıyla çocuklar toplumun merkezindeki yerlerini almalıdırlar. İnsanca gelişme, odaktaki böyle bir değişikliklerle daha iyi sağlanabilir. Bu nedenle temel eğitimin uzatılması ivedi ve yaşamsal önemdedir. Sekiz yıllık zorunlu eğitimin yaygın uygulanması, kız çocukları okumaktan alıkoyan, onları aile içinde ve toplumda ikinci sınıf insan konumuna hapseden geleneksel, ataerkil ideolojiye karşı koyuşun büyük bir adımı niteliğini taşımaktadır.

Kadınlara, dolayısıyla çocuklar ve ailelere yapılacak olan yatırım, toplumsal refahı arttırmanın en akılcı ve en etkili yoludur. Kalkınma politikalarıyla ilgili kişiler, bu tür bir yatırım yapılmadan toplumsal gelişmeyi sağlamanın daha keskin bir yolu olmadığını anlamalıdırlar.

### Çiğdem Kağıtçıbaşı

Koç Üniversitesi, AÇEV Başkan Yardımcısı

ğildir. Standart sapmayı bir eşitsizlik ölçüsü olarak kullanırsak, en büyük fark gelir endeksinde- dir. Eşitsizlik en büyük ve en küçük değer arasın- daki aritmetik fark üzerinden hesaplandığında, en büyük fark okula kayıt endeksinde gözlen- mektedir. Bu özet ölçümler bize eşitsizliğin boy- utlarına ilişkin genel bir fikir vermekle birlikte, biz frekans dağılım grafiklerini incelemekte ve bu yöntemle gerek endekslerin kendi içlerindeki, ge- gerekse endeksler arası farklılıkları sergilemekte ya- rar görüyoruz. Bu amaçla Şekil 2.1-2.6'daki his- togramları kullanacağız.<sup>2</sup>

Şekil 2.1'de ortalama yaşam süresi endeksi dağılı- mının sola çarpık olduğunu görüyoruz. Ortalama- nın altında kalan il sayısı 32 olup, bunlardan 13'ü Doğu-Güneydoğu Anadolu Bölgesi'ndedir. Okur yazarlık endeksi dağılımında çift doruklu bir kalıba rastlamaktayız (Şekil 2.2). Soldaki küçük kümeyi oluşturan illerin hepsi Doğu-Güneydoğu Anado- lu'da bulunmaktadır. Okula kayıt endeksinin dağı- lımıysa çok daha cüzi bir asimetri arz etmektedir (Şekil 2.3). Ancak her iki uçta da ırak değerlere sa- hip iller olduğunu gözlemliyoruz. Başkent Ankara'nın en yüksek değere sahip olduğunu not edelim (.89). Dağılımın alt ucunda okula kayıt endeks de- ğerleri Ankara'nınkinin üçte birine eşit olan Kars'ı, ve kısa bir süre önce il olan Şırnak, Ardahan ve Iğ- dır'ı buluyoruz. Bu dört il de Doğu-Güneydoğu Anadolu Bölgesi'ndedir. Okuryazarlık endeksinde görülen çift dorukluluğun karma eğitim endeksine de yansımaları görüyoruz (Şekil 2.4).

Gelir endeksine baktığımızda üç kümeli bir dağı- lım buluyoruz (Şekil 2.5). Şenesen (1997) illerin GSYH'sı ile ilgili zaman serilerini incelemiş ve üç- lü kalıbın 1990'larda oluştuğunu gözlemlemiştir. Ancak, Filiztekin (1997) yine illerin GSYH serile- rini kullanarak yaptığı ve büyüme oranlarını in- celediği araştırmada yakınsama eğilimini destek- ler kanıtlar bulamamıştır.<sup>3</sup> Burada sorgulanan konular açısından vurgulanması gereken nokta gelir endeksindeki üç kümeli dağılımın İGE'ne yansımalarıdır (Şekil 2.6). Görünen odur ki, İGE hesaplamasına dahil edilen sağlık ve eğitim gös- tergeleri, gelir endeksinde gözlenen eşitsizlik ka-

lıplarını değiştirmemektedir. Son olarak 1997 İGE kullanılarak hesaplanan iller arası farkın (.88 - .48 = .4) 1996 İnsani Gelişme Raporu'ndaki de- ğerle (.393) aynı olduğu göze çarpmaktadır.

### 2.3. Toplumsal Cinsiyete Göre İnsani Gelişme

Tablo 2.5a ve Tablo 2.5b bölgelere göre ve Tür- kiye geneli için kadın ve erkek İGE ve bileşenle- rine yer vermektedir. Toplaşık değerlerden baş- larsak, İGE'nde 1997'de ölçülen cinsiyetler arası fark (.84 - .64 = .20), 1996'da bulunandan (.176) daha yüksektir. Bu durum büyük ölçüde erkek başına düşen gelirin kadın başına düşen gelirin neredeyse iki katı olmasından kaynaklan- maktadır.<sup>4</sup> 1996 ve 1997 endeks rakamlarının karşılaştırılması, ortalama yaşam süresi açısın- dan kadınlar ve erkekler arasında kadınlar lehinde olan farkın kapandığını göstermektedir. Diğer yandan kadınlar, okuryazarlık oranında erkeklerle yaklaşmayı sürdürmüşlerdir. Burada kullanılan kayıt rakamlarının 1996 İnsani Gelişme Ra- poru'ndaki rakamlarla aynı olduğu unutulmama- lıdır. Dolayısıyla, okula kayıt endeksindeki cinsi- yet farkı hesaplama yöntemi gereği sabit kalmış- tır. Ancak başka veri kaynakları kadınların oku- la kayıt oranlarının da erkeklerinkine yaklaştığı- nı göstermektedir.<sup>5</sup>

Cinsiyetler arası farklılıkları bölge ayırımında in- celediğimizde, en gelişmiş bölge olan Ege-Mar- mara Bölgesi'ndekiyle kıyaslandığında kadın-er- kek eşitsizliğinin diğer bölgelerde çok daha bü- yük boyutlarda olduğunu görüyoruz. Gelir en- deksi hesaplamalarının büyük bir eksiklik içerdi- ğini bir kere daha anımsatalım: Eldeki veriler ka- dın ve erkek gelirleri arasındaki farkın bir ilden diğerine nasıl değiştiğini ölçmüyor. Dolayısıyla cinsiyet temelinde gözlenen bölgeler arası farklı- lıklar yalnızca İGE'nin diğer bileşenlerindeki ka- lıpları yansıtmaktadır. Eğer veriler il bazında bir ayrıştırma yapmamıza olanak verseydi, Doğu- Güneydoğu Anadolu gibi tarımsal faaliyetlerin yoğun olduğu bölgelerde cinsiyetler arası gelir farkının daha büyük olması beklenirdi.<sup>6</sup>

İllere ve cinsiyete göre İGE rakamları Tablo 2.6'da toplanmıştır. Sıralama en yüksek değere sahip il başta olmak üzere, erkek ve kadın endeks değerlerindeki farka göre yapılmıştır. En büyük fark Karadeniz Bölgesi'nde yer alan Artvin'de (.209), en düşük fark ise Marmara Bölgesi'nde yer alan Kocaeli'nde gözlenmiştir (.047). İllere göre İGE değerleri ile son sütunda verilen kadın-erkek farklılıkları arasındaki korelasyon hesaplandığında, bulunan değer istatistiksel olarak sıfırdan farklı çıkmamıştır. Ancak, illeri yüksek insani gelişme düzeyinde (IGE  $\geq$  .8) olanlar bir yanda, orta ve düşük insani gelişme düzeyinde olanlar (IGE  $<$  .8) diğer yanda olacak şekilde iki gruba bölündüğünde, çarpıcı bir olgu ile karşılaşmaktadır. İlk grupta ters yönde gözlenen kuvvetli ilişki (korelasyon = - .65) ikinci grupta aynı yönde ve hemen hemen aynı mutlak korelasyon değerine sahiptir (.59). Bu durum, cinsiyetler arası eşitsizliğin değişimine ilişkin önemli ipuçları vermektedir. İnsani gelişme düzeyi belli bir eşik değeri aşana kadar gelişme, artan eşitsizliği de beraberinde getirmektedir. İGE'ndeki yükselmeler ancak bu eşik aşıldıktan sonra kadın-erkek eşitliğindeki kazanımlarla birlikte gerçekleşmektedir.

## 2.4. İnsani Gelişme Eğilimleri

Bu bölümü nüfus eğilimleri ve sonuçlarına genel bir bakışla bitiriyoruz. Geçmişe ait verilerin incelenmesi, Cumhuriyet dönemine imzasını atan doğurganlık, çocuk ve yetişkin ölümlerindeki düşüşün bir süre daha devam edeceğini göstermektedir.<sup>7</sup> Bu da Türkiye'de ortalama yaşam süresinin artmaya devam edeceğine işaretler. Diğer taraftan eğitimle ilgili istatistikler daha yüksek kayıt oranlarını göstermektedir. Zaman içinde nüfus içinde ağırlığı az olan ve çoğunlukla eğitimsizlerden

oluşan yaşlı kuşağın yerini, nüfus içinde daha geniş bir yer tutan eğitilmiş genç kuşaklar alacaktır. Bunun sonucunda ortalama eğitim düzeyi yükselecektir. Dolayısıyla Türkiye genelinde hesaplanacak İGE'nin üç bileşeninden ikisi kaçınılmaz olarak olumlu yönde gelişecektir.

Gelir artışı konusunda iyimser olmak için de geçerli nedenler vardır. Nüfus tahminleri 20-54 yaş aralığına düşenlerin toplam içindeki paylarının 1990-2010 dönemi içinde önemli bir artış kaydedeceğini göstermektedir.<sup>8</sup> Yeterince iş yaratılır ve bu kesimin üretkenlik kapasitesinden faydalanırsa, kişi başına düşen gelirin de artması olasıdır.

O halde Türkiye'de insani gelişme yolundaki ilerlemelerin sürdürülmesi için koşulların uygun olduğu açıktır. Ancak gelişme kapasitesinin ne oranda kullanılabileceğini kestirmek güçtür. Bundan böyle değerlendirme çabalarını olumlu yönde gelişmesi gereken endeks hesaplamalarıyla sınırlamaktansa, gelişme kapasitesinden yararlanılma oranlarını içerecek ölçümlerle tamamlamak yerinde olacaktır.<sup>9</sup> Bir diğer önemli konu da ayrıştırmış endekslerde gözlenen eğilimlerin betimlenmesidir. Her ne kadar kadınların konumunda önemli ilerlemeler görülmekteyse de, bu sürecin yeterince, ya da mümkün olduğunca hızlı olup olmadığı net değildir. Son olarak, iller arası eşitsizlik eğilimleri burada çizilen iyimser tablonun üzerine büyük bir gölge düşürmektedir. Görünen odur ki, yeni ve belki de radikal politikalar tasarlanıp uygulamaya konulmadıkları sürece, büyümenin meyvaları eşit şekilde paylaşamayacaktır. Bu bağlamda, GAP'nin dikkatle yeniden değerlendirilmesi, öncelikle ele alınması gereken bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır.

## NOTLAR

- 1 UNDP, "Teknik Ek", *1996 İnsani Gelişme Raporu Türkiye*, Ankara, 1996, pp.119-120.
- 2 Histogram aralıkları endeksteki standart sapmanın yarısına eşittir. Ortalamanın etrafındaki aralık sınırları, ortalama  $\pm 0,25$  x standart sapma olarak belirlenmiştir.
- 3 Şenesen, Ümit, "Kişi Başına Gayrisafi Yurtiçi Ürünün İllere Göre Dağılımı: Bir Ön İnceleme" ve Filiztekin, Alpay, "Türkiye'de İller Arasında Yakınsama." İki tebliğ de 29-30 Mayıs 1997'de Bursa Uludağ'da düzenlenen *Üçüncü Ulusal Ekonometri ve İstatistik Sempozyumu*'nda sunulmuştur.
- 4 Hesaplama yöntemi Teknik Ek'te açıklanmıştır.
- 5 Tunalı, İnsan, "Eğitim ve İş Gücüne Katılım". Bu yazı 20 Haziran 1997'de TÜBA tarafından Ankara'da düzenlenen *Temel Eğitim Paneli*'nde sunulmuştur.
- 6 Kadın-erkek gelir farklılıklarının hesaplanmasında kullanılan farklı yöntemlerin eksikliklerinin ayrıntılı bir incelemesi *1996 İnsani Gelişme Raporu*'nda yer almaktadır.
- 7 Shorter, Frederick, "The Crisis of Population Knowledge in Turkey," *New Perspectives in Turkey*, Spring 1995 ve Devlet İstatistik Enstitüsü, *The Population of Turkey, 1923-1994*, Ankara, Devlet İstatistik Enstitüsü Matbaası.
- 8 Shorter, Frederick, Agy. ve Devlet İstatistik Enstitüsü, Agy.
- 9 Bu konunun önemi Amartya Şen'in *Inequality Rexamined* (Russel Sage Foundation/Harvard University Press, 1992) isimli kitabında vurgulanmaktadır.

**Tablo 2.1 İl ve Bölge Bazında Tahmini 1996 Nüfusu \***

Marmara-Ege	Nüfus
Aydın	911.373
Balıkesir	1.029.204
Bursa	1.942.723
Çanakkale	438.938
Denizli	843.104
Edirne	411.958
İstanbul	9.130.833
İzmir	3.135.339
Kocaeli	1.178.129
Kırklareli	316.510
Manisa	1.264.989
Sakarya	762.280
Tekirdağ	546.257
<b>TOPLAM</b>	<b>21.911.637</b>

Akdeniz	Nüfus
Adana	2.164.145
Antalya	1.434.076
Burdur	255.965
Gaziantep	1.347.023
Hatay	1.223.795
İsparta	493.302
İçel	1.552.763
Muğla	652.024
<b>TOPLAM</b>	<b>9.123.094</b>

İç Anadolu	Nüfus
Afyonkarahisar	816.085
Aksaray	348.131
Ankara	3.587.792
Bilecik	190.193
Bolu	593.916
Çankırı	289.795
Çorum	604.885
Eskişehir	681.310
Karaman	222.246
Kayseri	1.023.535
Konya	1.958.939
Kütahya	604.674
Kırıkkale	315.112
Kırşehir	242.857
Nevşehir	296.344
Niğde	320.680
Tokat	750.717
Uşak	307.266
Yozgat	607.243
<b>TOPLAM</b>	<b>14.075.209</b>

Karadeniz	Nüfus
Amasya	3453.490
Artvin	186.522
Bartın	201.045
Giresun	481.088
Kastamonu	371.440
Ordu	891.890
Rize	301.003
Samsun	1.192.670
Sinop	234.970
Trabzon	782.406
Zonguldak	876.397
<b>TOPLAM</b>	<b>5.862.921</b>

Doğu-Güneydoğu Anadolu	Nüfus
Ağrı	444.761
Adıyaman	612.028
Ardahan	112.653
Batman	416.600
Bayburt	100.953
Bingöl	253.231
Bitlis	358.824
Diyarbakır	1.284.359
Elazığ	501.764
Erzincan	287.911
Erzurum	808.086
Gümüşhane	153.079
Hakkari	153.079
İğdir	139.290
Kahramanmaraş	937.279
Kars	302.574
Malatya	729.350
Mardin	634.323
Muş	416.049
Siirt	255.985
Sivas	735.619
Şanlıurfa	1.258.855
Şırnak	318.599
Tunceli	104.615
Van	743.135
<b>TOPLAM</b>	<b>12.124.218</b>

**TÜRKİYE TOPLAMI 62.753.589**

\* 30 Kasım 1997 sayımı sonuçları ekte verilmiştir.

## Türkiye'deki Eğitim Durumu, İçeriği ve Niteliği

**E**ğitimde okullaşma oranları en yaygın olarak kullanılan göstergelerdir. Ancak bu oranlar çok genel olup, eğitim hizmetlerinin ne durumunu ne de niteliğini yansıtır. Hiç tartışmasız eğitimin genel faydaları eğitimin koşulları ve içeriği ile yakından ilgilidir. Eğitimin ekonomiye katkısı ve eğitimin birtakım değerler, davranış biçimleri, yerel katılım ve demokratikleşme üzerindeki etkisi eğitimin koşullarına, yöntemlerine ve içeriğine bağlıdır. Türkiye'de okullaşma oranları ilkökul düzeyinde % 100'e yaklaşmış durumdadır, fakat ortaokul düzeyinde yaklaşık % 70 ve lise düzeyinde % 50 olan okullaşma oranları hiç de yeterli değildir. Yükseköğretimde ise bu oran açık öğretim hariç % 13'ün altındadır.

Okul öncesi eğitimdeki % 8'den düşük olan okullaşma oranı bu alanda başka bir engeli oluşturmaktadır. Bu oran AB'ne üye olan ülkelerde % 55 ilâ % 95 arasında değişmektedir. Okul öncesi eğitimdeki okullaşma oranları özellikle ilköğretime temel olması açısından önem taşır. Bu yetersiz okullaşma oranlarının yanı sıra eğitim sisteminin yararlarını kısıtlayan birçok etken vardır:

a) Zorunlu eğitimin bugüne kadar sadece 5 yıllık bir süreyi kapsamış olması başlı başına bir aksalıktır. %100'lük okullaşma oranlarına rağmen, 5 yıllık bir eğitimin etkisi oldukça sınırlıdır. Uluslararası karşılaştırmalı araştırmalar eğitimin getirileri konusunda bir eşğin söz konusu olduğunu göstermektedir. 8 yıllık zorunlu eğitim, Türkiye'nin, eğitim getirisinde büyük sıçrayış gerçekleştirmesi için en başta öncelik vermesi gereken konudur. Nitekim, hükümet yeni bir yasa ile zorunlu eğitimin süresini 5 yıldan 8 yıla çıkarmıştır.

b) Eğitimin yararlarını kısıtlayan bir başka etken ise; ülkemizde çok yaygın olarak uygulanan "birleştirilmiş sınıf sistemi" yani 5 sınıfa ayrılan bir okula yalnızca bir tek öğretmenin tahsis edilmesidir. Milli Eğitim Bakanlığı'nın verilerine göre 1995 yılında yaklaşık 12.000 ilkökuldaki 400.000'den fazla öğrenciyi farklı sınıflardan oluşan bir grup içinde ve bir tek sınıfta olmak üzere yalnızca bir öğretmen tarafından ders verilmiştir. Bu sorun kırsal alanlarda çok daha ağır bir hal almaktadır.

c) Benzer bir eksiklik de orta dereceli okullarda rastlanan, belli derslerdeki öğretmen açığıdır. Birçok durumda bu sorunun çözümünde başka dallarda uzmanlaşmış ve öğretmen olarak yetişmemiş "vekil öğretmenlerden" yararlanılmaktadır.

d) Sınıfların büyüklüğü de eğitimin niteliğini belirleyen önemli etkenlerden biridir. Sınıfların ortalama büyüklüğü ilkökul düzeyinde 30 öğrencinin üzerinde, ortaokul düzeyinde de 50-60 arasındadır. Bu rakamlar AB ortalamalarının bir hayli üzerindedir.

e) Okulda geçirilen süre de bir başka önemli etkidir. Yaklaşık 13.000 okulda bir gün içinde "iki vardiya" olarak aynı okul binasından faydalanılmaktadır ki, bu daha kısa ders süresi ve daha kısa tenefüs, eğitimi bütünleyen bir öge olarak görülmesi gereken ders dışı etkinliklere daha az zaman ayrılması anlamına gelir.

f) Kalabalık sınıflar, kısa ders saatleri, öğretmenlerin nitelik ve nicelik yönünden yetersiz olması vb. etkenler yüzünden aynı sınıfları tekrar eden öğrenci sayısı oldukça fazladır. 1993-1994 öğretim yılında 600.000'e yakın öğrenci aynı sınıfları tekrar okumak zorunda kalmıştır. Bu durum kuşkusuz kaynakların etkin bir şekilde kullanılmadığını gösterir.

g) Eğitimin niteliğini ve sağladığı yararları belirleyen en önemli etkenlerden biri de eğitime tahsis edilen mali kaynakların tutarıdır. Birçok gelişmiş ülke ve kalkınmakta olan ülke ile karşılaştırıldığında Türkiye'de eğitime ayrılan bütçe harcamalarının GSMH'ya oranı her zaman için düşük olmuştur. 1981-1995 döneminde bu pay % 2.7 idi ve iki yıl içinde sadece % 4'e yükseldi. Mali kaynak azlığına bağlı olarak kütüphane ve laboratuvarlar çok yetersiz kalmaktadır ve bu da bazı özel konuların öğrenilmesi açısından olumsuz bir durumdur.

h) Eğitim hizmetlerinin sınırlı kalitesine ve başarısızlığına yol açan temel nedenlerden biri de Türkiye'de siyasal hayattaki kısa görüşlülük ve popülist politikalar. Bu görüşü açıklamak için 2 örnek yeterli olacaktır: Orta dereceli eğitimde imam hatip liselerinin payı ihtiyaç duyulandan çok daha fazladır ve meslek okullarının çerçevesini çoktan aşmıştır. Bunun sonucu ise kaynakların yeterince etkin bir şekilde kullanılmaması ve pek çok kere de lâiklik ve demokratikleşme üzerinde olumsuz bir etkidir.

Eğitim alanındaki kısa görüşlülüğün diğer örneği de hemen hemen her ilde bir üniversite ya da en azından bir fakülte açılmasıdır. Sonuçta üniversite ve fakülteler ülkenin dört bir yanına yayılmış, bu da işbirliğinin faydalarını ve ölçek getirilerini engelleyerek ekonomik kayıplara yol açmıştır. Üniversite sayısının hızla artmasını, öğrenci sayısındaki artış izlemiş ancak, mali kaynaklarda yeterli bir artış sağlanamamıştır. Bunun sonucunda, yüksek öğrenimde öğrenci başına harcama son yıllarda büyük ölçüde düşüş göstermiştir. 1995 yılında öğrenci başına harcama tutarı (sabit fiyatlarla) 1990'dakinden % 23 oranında daha az, hatta 1975'dekinden de % 17 daha azdır.

Yukarıda sözü edilen sorunların hepsi Türkiye'nin kırsal bölgelerinde özellikle Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde çok daha ciddi boyutlara varmaktadır. Bu bölgelerde ve özellikle bugünkü koşullar altında eğitimin ekonomik faydaları ve toplumsal etkileri, özellikle de toplumsal kaynaşma, değer yargıları ve davranışlarda dönüşümdeki rolü son derece sınırlı, belki de önemsiz olacaktır. Bu durumda kökten bir değişiklik ancak politikada gerçekleşecek kökten bir değişiklik ile mümkün olacaktır.

**Burhan Şenatalar**

İstanbul Üniversitesi, Öğretim Üyeleri Birliği Başkanı



**Tablo 2.2 Bölgelere Göre İnsani Gelişme Endeksi, 1997**

Bölge	Ortalama yaşam süresi		Eğitim Durumu					Gelir		İGE
	Ort. yaş. süresi	Endeks değeri	Okuryaz. oranı (%)	Endeks değeri	Okul kayıt oranı (%)	Endeks değeri	Eğitim Endeksi	SGP*	Endeks değeri	
Ege-Marmara	70.1	0.75	89.9	0.90	65.8	0.66	0.82	5446	0.95	0.840
Akdeniz	69.8	0.75	84.3	0.84	57.4	0.57	0.75	5355	0.87	0.789
İç Anadolu	68.7	0.73	87.5	0.87	65.8	0.66	0.80	4696	0.76	0.763
Karadeniz	68.7	0.73	82.5	0.83	56.8	0.57	0.74	38.85	0.63	0.698
Doğu-Güneydoğu A.	65.9	0.68	70.1	0.70	49.3	0.49	0.63	2777	0.44	0.585
TÜRKİYE	68.6	0.73	84.3	0.84	59.8	0.59	0.76	5698	0.92	0.804

**Tablo 2.3 İllere Göre İnsani Gelişme Endeksi (İGE)**

Yüksek Düzeyde İnsani Gelişme										
İl	Ortalama Yaşam Süresi		Eğitim Durumu					Gelir		İGE
	Ort. yaş. süresi	Endeks değeri	Okuryaz. oranı (%)	Endeks değeri	Okul kayıt oranı (%)	Endeks değeri	Eğitim Endeksi	SGP*	Endeks değeri	
Ankara	70.6	0.760	92.8	0.928	89.3	0.893	0.916	5935.3	0.964	0.880
İstanbul	70.6	0.760	92.7	0.927	70.9	0.709	0.854	59.37.0	0.964	0.859
Eskişehir	69.3	0.38	91.5	0.915	77.0	0.770	0.867	5862.8	0.952	0.852
Kocaeli	59.0	0.733	90.7	0.907	64.8	0.648	0.820	6051.4	0.983	0.845
İzmir	69.0	0.733	89.3	0.893	70.8	0.708	0.832	5939.3	0.965	0.843
Bursa	69.3	0.738	59.8	0.898	65.5	0.655	0.817	5920.2	0.961	0.839
Kırklareli	70.3	0.754	90.2	0.902	58.9	0.589	0.798	5933.2	0.964	0.839
Bilecik	7.03	0.754	90.4	0.904	54.9	0.549	0.786	5929.8	0.963	0.834
Tekirdağ	70.1	0.751	89.5	0.895	58.4	0.584	0.791	5904.1	0.959	0.834
Kırıkkale	70.4	0.757	87.2	0.872	60.1	0.601	0.781	5902.8	0.959	0.832
Antalya	71.5	0.776	88.3	0.883	51.9	0.519	0.762	5884.0	0.955	0.831
Muğla	70.7	0.762	89.1	0.891	80.8	0.508	0.764	5922.4	0.962	0.829
Edirne	59.9	0.748	85.8	0.858	70.6	0.706	0.807	5619.6	0.912	0.822
Balıkesir	70.1	0.751	86.0	0.860	62.1	0.621	0.780	5934.8	0.931	0.821
Bolu	68.3	0.722	86.3	0.863	60.8	0.608	0.778	5867.2	0.953	0.818
Adana	68.8	0.729	82.9	0.829	65.5	0.655	0.771	5855.8	0.951	0.817
İçel	60.9	0.733	87.0	0.870	54.3	0.543	0.761	5891.0	0.957	0.817
Manisa	71.4	0.773	83.0	0.830	51.0	0.510	0.723	5861.8	0.852	0.816
Aydın	70.3	0.754	84.1	0.841	52.7	0.527	0.736	5847.3	0.949	0.813
Karaman	67.8	0.713	88.0	0.880	50.8	0.508	0.756	5842.5	0.949	0.806

\* Satınalma gücü paritesi üzerinden hesaplanmıştır.

## Orta Düzeyde İnsani Gelişme

İl	Ortalama Yaşam Süresi		Eğitim Durumu				Gelir		İGE	
	Ort. Yaş.	Endeks	Okuryaz.(%)	Endeks	Okul kay.(%)	Endeks	Eğt. end.	SGP		Endeks
Sakarya	69.4	0.741	88.0	0.880	56.6	0.566	0.775	5402.8	0.876	0.797
Artvin	68.0	0.717	83.7	0.837	62.2	0.622	0.765	5348.6	0.867	0.783
Denizli	70.7	0.762	87.5	0.875	53.8	0.538	0.763	5087.3	0.824	0.783
Burdur	71.1	0.768	87.5	0.875	59.4	0.594	0.781	4914.8	0.795	0.782
Neşehir	69.2	0.736	84.6	0.846	56.2	0.562	0.751	4954.5	0.802	0.763
Kütahya	67.6	0.710	85.0	0.850	55.8	0.558	0.753	5076.5	0.822	0.762
Trabzon	73.3	0.804	85.0	0.850	63.3	0.633	0.778	4284.6	0.691	0.758
Hatay	69.9	0.748	81.2	0.812	60.4	0.604	0.742	4739.6	0.766	0.752
Rize	73.1	0.801	83.2	0.832	59.0	0.590	0.751	4357.9	0.703	0.752
Zonguldak	65.7	0.678	86.1	0.861	52.4	0.524	0.749	4908.7	0.794	0.740
Konya	70.1	0.751	88.0	0.880	56.1	0.561	0.774	4169.5	0.672	0.732
Kayseri	68.6	0.726	86.6	0.866	65.2	0.652	0.794	4149.3	0.669	0.730
Elazığ	68.6	0.726	79.1	0.791	66.6	0.666	0.750	4371.8	0.706	0.727
Malatya	70.4	0.757	85.4	0.854	63.4	0.634	0.781	3926.7	0.632	0.723
Gaziantep	69.0	0.733	77.8	0.778	55.9	0.559	0.705	4357.9	0.703	0.714
Samsun	67.0	0.701	81.1	0.811	61.9	0.619	0.747	4233.9	0.683	0.710
Uşak	66.6	0.693	84.4	0.844	58.6	0.586	0.758	4210.8	0.679	0.710
Isparta	71.5	0.776	88.4	0.884	52.5	0.525	0.765	3652.4	0.587	0.709
Kırşehir	70.3	0.754	86.2	0.862	64.9	0.649	0.791	3524.3	0.566	0.704
Niğde	66.6	0.693	84.1	0.841	57.1	0.571	0.751	4111.8	0.663	0.702
Amasya	65.8	0.680	83.7	0.837	62.8	0.628	0.767	4077.1	0.657	0.701
Çorum	63.8	0.646	78.7	0.787	55.4	0.554	0.709	4600.4	0.743	0.700
Kastamonu	67.8	0.713	76.7	0.767	56.9	0.569	0.701	4104.7	0.661	0.692
Kahramanmaraş	69.7	0.744	79.3	0.793	52.7	0.527	0.705	3739.8	0.601	0.683
Erzincan	69.2	0.736	86.2	0.862	45.5	0.455	0.726	3349.9	0.537	0.666
Tunceli	71.2	0.770	79.6	0.796	57.3	0.573	0.722	2953.4	0.471	0.654
Giresun	71.4	0.773	80.1	0.801	53.3	0.533	0.711	2978.2	0.475	0.653
Tokat	65.1	0.668	80.7	0.807	53.4	0.534	0.716	3416.8	0.548	0.644
Afyonkarahisar	67.0	0.701	87.0	0.870	48.2	0.482	0.741	3036.4	0.485	0.642
Sivas	64.9	0.665	83.9	0.839	58.3	0.583	0.754	3122.9	0.499	0.639
Sinop	64.9	0.665	78.2	0.782	55.1	0.551	0.705	3234.0	0.518	0.629
Çankırı	67.8	0.713	84.2	0.842	45.2	0.452	0.712	2869.6	0.457	0.628
Aksaray	67.5	0.708	82.9	0.829	54.1	0.541	0.733	2697.2	0.429	0.623
Bartın	65.7	0.678	86.1	0.861	52.4	0.524	0.749	2706.0	0.430	0.619
Diyarbakır	67.3	0.704	61.2	0.612	48.1	0.481	0.568	3544.1	0.569	0.614
Ordu	70.4	0.757	81.8	0.818	47.7	0.477	0.704	2357.9	0.373	0.611
Gümüşhane	68.0	0.717	83.7	0.837	50.4	0.504	0.726	2462.2	0.390	0.611
Yozgat	66.6	0.693	81.4	0.814	52.5	0.525	0.718	2602.0	0.413	0.608
Adıyaman	68.8	0.729	74.0	0.740	55.3	0.553	0.678	2554.0	0.405	0.604
Erzurum	62.7	0.628	79.1	0.791	51.0	0.610	0.730	2741.6	0.436	0.598
Şanlıurfa	71.5	0.776	66.2	0.662	43.7	0.437	0.587	2587.9	0.411	0.591
Bayburt	65.8	0.680	83.1	0.831	44.2	0.442	0.701	2161.0	0.340	0.574
Kars	70.6	0.760	76.1	0.761	29.9	0.299	0.607	2238.1	0.353	0.573
Ardahan	70.6	0.760	76.1	0.761	29.9	0.299	0.607	2151.2	0.339	0.569
Mardin	69.4	0.741	61.5	0.615	43.9	0.439	0.557	2569.2	0.408	0.568
İğdir	70.6	0.760	76.1	0.761	29.9	0.299	0.607	2049.2	0.322	0.563
Batman	68.2	0.720	62.7	0.627	47.7	0.477	0.577	2416.9	0.383	0.560
Siirt	66.4	0.689	57.8	0.578	43.5	0.435	0.531	2770.9	0.441	0.554
Hakkari	68.2	0.720	60.1	0.601	41.2	0.412	0.538	1984.8	0.311	0.523
Van	64.3	0.654	61.0	0.610	47.1	0.471	0.564	2120.3	0.334	0.517
Bingöl	63.8	0.646	65.6	0.656	47.2	0.472	0.595	1775.0	0.277	0.506
Bitlis	65.8	0.680	67.3	0.673	39.5	0.395	0.580	1597.9	0.247	0.503

Düşük Düzeyde İnsani Gelişme										
İl	Ortalama Yaşam Süresi		Eğitim Durumu					Gelir		İGE
	Ortalama yaşam süresi	Endeks	Okuryaz. oranı(%)	Endeks	Okul kayıt oranı(%)	Endeks	Eğitim Endeksi	SGP	Endeks	
Şırnak	70.1	0.751	47.2	0.472	25.2	0.252	0.399	1832.4	0.286	0.479
Ağrı	65.3	0.672	58.1	0.581	48.1	0.481	0.547	1391.4	0.213	0.477
Muş	63.6	0.643	58.5	0.585	46.9	0.469	0.546	1378.9	0.211	0.467
TÜRKİYE	68.6	0.727	84.3	0.843	59.8	0.598	0.761	5697.8	0.925	0.804

**Tablo 2.4** İl Verileri Üzerinde Açıklayıcı İstatistik Bilgiler

	Ortalama Yaşam Süresi Endeksi	Okur Yazarlık Endeksi	Okula Kayıt Endeksi	Eğitim Durumu Endeksi	Gelir Endeksi	İGE
Ortalama	0.726	0.807	0.547	0.720	0.652	0.699
Medyan	0.733	0.838	0.552	0.749	0.666	0.709
Standart Sapma	0.040	0.100	0.100	0.090	0.240	0.110
Minimum	0.628	0.472	0.252	0.399	0.211	0.466
Maksimum	0.804	0.928	0.893	0.916	0.983	0.880

**Tablo 2.5.a** Bölgelere Göre Erkek Nüfusun İnsani Gelişme Endeksi

Bölge	Ortalama yaşam süresi		Eğitim Durumu					Gelir		İGE
	Ort. yaş. süresi	Endeks değeri	Okuryaz. oranı (%)	Endeks değeri	Okul kayıt oranı (%)	Endeks değeri	Eğitim Endeksi	SGP	Endeks değeri	
Ege-Marmara	67.9	0.76	94.9	0.95	69.7	0.70	0.86	5920	0.96	0.861
Akdeniz	67.5	0.75	91.6	0.92	62.4	0.62	0.82	5497	0.89	0.820
İç Anadolu	66.5	0.73	93.8	0.94	75.8	0.76	0.88	4899	0.79	0.802
Karadeniz	66.5	0.73	91.2	0.91	65.7	0.66	0.83	4189	0.68	0.745
Doğu-Güneydoğu A.	65.6	0.72	83.2	0.83	59.3	0.59	0.75	2992	0.48	0.649
TÜRKİYE	66.4	0.73	91.7	0.92	66.7	0.67	0.83	5870	0.95	0.839

**Tablo 2.5.b Bölgelere Göre Kadın Nüfusun İnsani Gelişme Endeksi**

Bölge	Ortalama yaşam süresi		Eğitim Durumu					Gelir		İGE
	Ort. yaş. süresi	Endeks değeri	Okuryaz. oranı(%)	Endeks değeri	Okul kayıt oranı(%)	Endeks değeri	Eğitim Endeksi	SGP	Endeks değeri	
Ege-Marmara	72.3	0.75	84.6	0.85	61.6	0.62	0.77	4254	0.69	0.734
Akdeniz	72.0	0.74	76.7	0.77	52.2	0.52	0.69	3192	0.51	0.646
Orta Anadolu	70.8	0.72	81.2	0.81	57.4	0.57	0.73	3000	0.48	0.645
Karadeniz	70.9	0.72	74.3	0.74	48.3	0.48	0.66	2174	0.34	0.574
Orta-Güneydoğu A.	69.8	0.71	58.3	0.58	38.8	0.39	0.52	1555	0.24	0.488
TÜRKİYE	71.0	0.73	76.7	0.77	52.6	0.53	0.69	3186	0.51	0.640

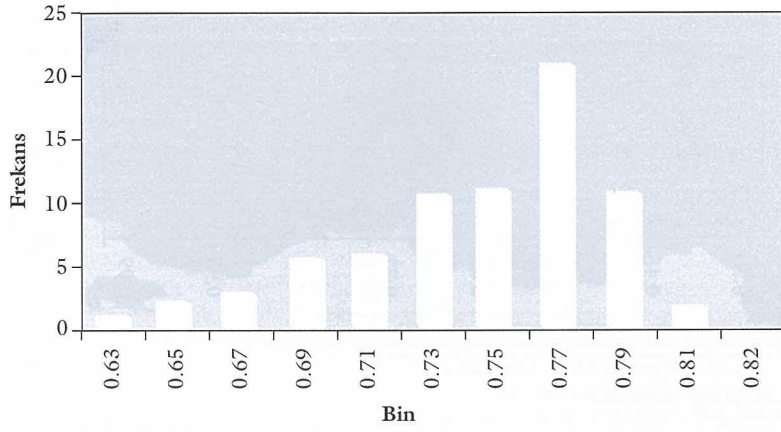
**Tablo 2.6 İllere Göre Kadın ve Erkek Nüfusun Genel İnsani Gelişme Endeksi \***

İl	Toplam İGE	Erkek İGE	Kadın İGE	Erkek eksi kadın
Artvin	0.783	0.835	0.626	0.209
Elazığ	0.727	0.788	0.580	0.207
Sakarya	0.797	0.844	0.642	0.202
Diyarbakır	0.614	0.678	0.477	0.201
Kütahya	0.762	0.810	0.612	0.198
Rize	0.752	0.809	0.612	0.198
Zonguldak	0.740	0.790	0.595	0.195
Nevşehir	0.763	0.811	0.616	0.195
Çorum	0.700	0.751	0.558	0.193
Şiirt	0.554	0.621	0.428	0.193
Adana	0.817	0.844	0.652	0.193
Hatay	0.752	0.801	0.609	0.192
Bolu	0.818	0.846	0.655	0.191
Kastamonu	0.692	0.747	0.559	0.188
Manisa	0.816	0.842	0.654	0.188
Gaziantep	0.714	0.764	0.576	0.188
Balıkesir	0.821	0.848	0.660	0.188
Trabzon	0.758	0.809	0.622	0.187
Aydın	0.813	0.837	0.650	0.187
Niğde	0.702	0.756	0.569	0.187
Karaman	0.806	0.830	0.643	0.186
Edirne	0.822	0.853	0.667	0.186
Burdur	0.782	0.825	0.639	0.185
Eskişehir	0.852	0.877	0.692	0.185
Denizli	0.783	0.824	0.639	0.185
Samsun	0.710	0.760	0.578	0.181
Hakkari	0.523	0.586	0.410	0.175
Uşak	0.710	0.755	0.580	0.175
Kayseri	0.730	0.775	0.602	0.173

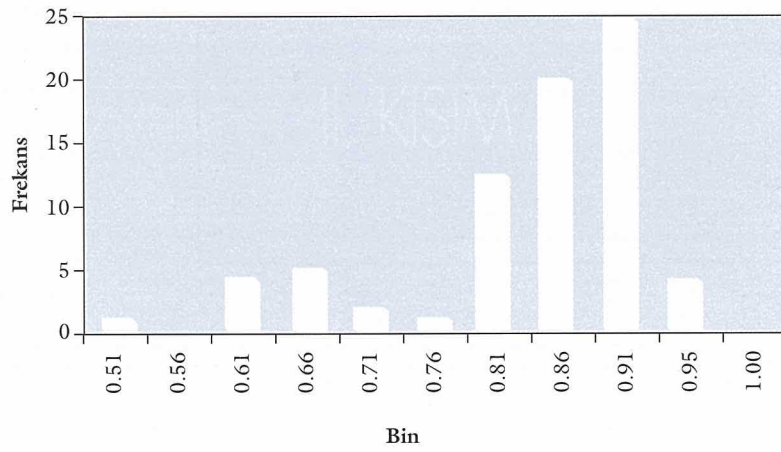
\* Erkek ve kadın nüfus arasındaki farklar büyükten küçüğe doğru sıralanmaktadır.

İl	Toplam İGE	Erkek İGE	Kadın İGE	Erkek eksi kadın
Konya	0.732	0.777	0.605	0.172
Mardin	0.568	0.628	0.457	0.172
Van	0.517	0.581	0.410	0.171
Şanlıurfa	0.591	0.649	0.479	0.170
Amasya	0.701	0.745	0.576	0.169
Malatya	0.723	0.767	0.601	0.166
Kahramanmaraş	0.683	0.729	0.563	0.165
Kırıkkale	0.832	0.859	0.695	0.164
Antalya	0.831	0.849	0.686	0.163
Erzurum	0.598	0.653	0.490	0.163
İçel	0.817	0.838	0.675	0.162
Şırnak	0.479	0.536	0.378	0.159
Kırşehir	0.704	0.748	0.590	0.158
Ağrı	0.477	0.542	0.387	0.155
Tokat	0.644	0.688	0.533	0.155
Giresun	0.653	0.701	0.546	0.154
Sivas	0.639	0.685	0.532	0.153
Muş	-0.467	0.528	0.377	0.151
Adıyaman	0.604	0.653	0.506	0.147
Isparta	0.709	0.745	0.599	0.146
Sinop	0.629	0.671	0.525	0.146
Erzincan	0.666	0.704	0.559	0.144
Bitlis	0.503	0.557	0.413	0.143
Aksaray	0.623	0.669	0.527	0.142
Çankırı	0.628	0.668	0.530	0.138
Afyonkarahisar	0.642	0.681	0.543	0.137
Gümüşhane	0.611	0.655	0.519	0.136
Bingöl	0.506	0.556	0.421	0.135
Bursa	0.839	0.861	0.726	0.134
Tekirdağ	0.834	0.846	0.712	0.133
Tunceli	0.654	0.690	0.557	0.133
Bartın	0.619	0.659	0.527	0.132
Yozgat	0.608	0.648	0.517	0.132
Ordu	0.611	0.650	0.525	0.125
Bayburt	0.574	0.615	0.490	0.125
Kars	0.573	0.614	0.489	0.124
Çanakkale	0.832	0.849	0.725	0.124
Ardahan	0.569	0.608	0.487	0.122
Iğdır	0.563	0.602	0.483	0.119
Muğla	0.829	0.844	0.725	0.119
Bilecik	0.834	0.853	0.738	0.115
Ankara	0.880	0.898	0.792	0.107
İzmir	0.843	0.860	0.762	0.098
Kırklareli	0.839	0.850	0.754	0.096
İstanbul	0.859	0.874	0.778	0.096
Batman	0.560	0.621	0.541	0.080
Kocaeli	0.845	0.865	0.818	0.047
<b>TÜRKİYE</b>	<b>0.804</b>	<b>0.839</b>	<b>0.640</b>	<b>0.199</b>

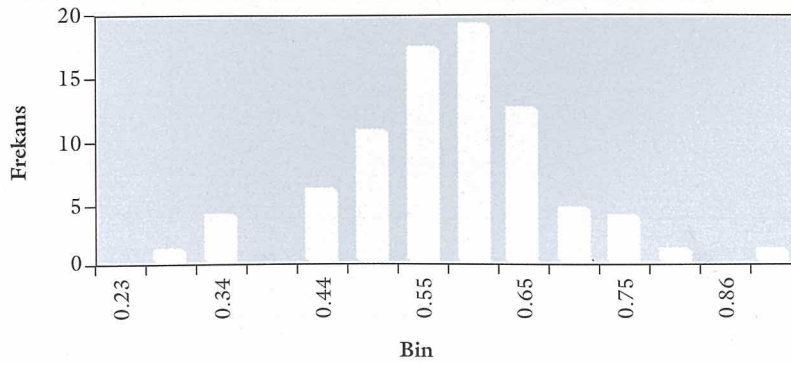
**Şekil 2.1** Ortalama Yaşam Süresi Endeksi Dağılımı



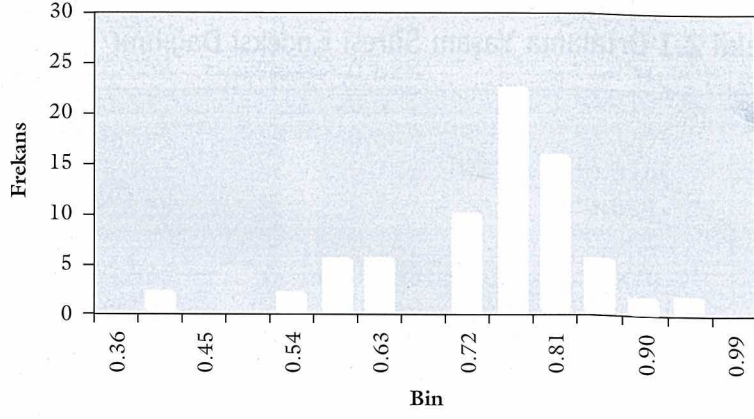
**Şekil 2.2** Okuryazarlık Endeksi Dağılımı



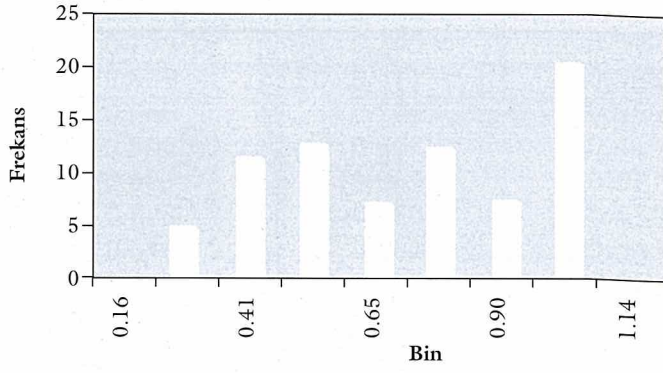
**Şekil 2.3** Okula Kayıt Endeksi Dağılımı



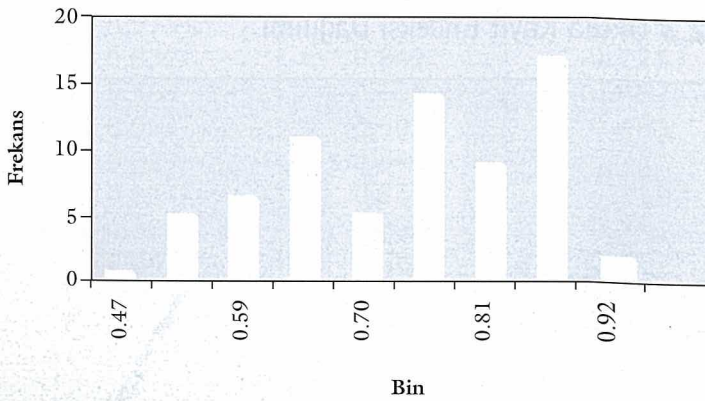
**Şekil 2.4. Karma Eğitim Endeksi Dağılımı**



**Şekil 2.5. Gelir Endeksi Dağılımı**



**Şekil 2.6 İnsanî Gelişme Endeksi Dağılımı**



İNSANI  
GELİŞME RAPORU  
1997 TÜRKİYE



II. KISIM





**B**ir ülkede toplumsal kaynaşma bakımından sorunların varlığı, o ülkede yerleşik düzenin sunduğu nimetlerden yararlanamayan nüfusun ciddi boyutlara ulaşmış olması demektir. Bu nedenle, toplumsal kaynaşma sorununu irdelemeyi amaçlayan her çalışma, dikkatini dışlanma alanları ve süreçleri ile dışlanan gruplar üzerine yoğunlaştırmalıdır. Batı'nın gelişmiş ülkelerinde toplumsal kaynaşma kategorisi, esasen, refah devleti uygulamalarıyla bağlantılı olarak gündeme gelmekte; refah devletinin kimi yerlerde duraklaması, kimi yerlerde geri çekilmesinin yarattığı sorunlara işaret edilmektedir. Türkiye'de ise toplumsal kaynaşma konusunda gözlenen sorunların kaynağında refah devletinin geri çekilmesi değil, yeterince mesafe alamamış olması yatmaktadır. Elbette Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşundan bu yana insani gelişme bakımından ciddi kazanımlar sağlanmıştır. Ancak, toplumun gelmiş olduğu nokta itibarıyla bu kazanımların yetersiz kaldığı görülmektedir. Öte yandan, bu atılımların büyük ölçüde, otoriter bir modernleşme iklimi altında gerçekleşmiş olması ve iklimin süregitmesi nedeniyle devletin yeni toplumsal taleplere yanıt verecek biçimde kendini uyarlama becerisini geliştirememesi sonucunda Türkiye'de gerilim konuları Batı'ya kıyasla hem daha fazla çeşitlenmiş, hem de daha geniş ve derin etkiler doğurmuştur. Türkiye'de toplumsal kaynaşma sorunu, çok boyutlu bir görünüm sunar hale gelmiştir. Bu çok boyutluluğu yakalamak amacıyla, bu bölümde, toplumsal kaynaşma, toplumsal arka plandaki üç temel oluşumun -göç, kentsel değişim, kimlik talepleri - ışığında ele alınacak; bu oluşumların dışladığı dört grup -gençler, kadınlar, yaşlılar, etnik ve dinsel topluluklar- üzerinde durulacaktır. Bu grupların dışlanma süreçleri devlet/birey/sivil toplum üçgeni içinde kavranmaya çalışılacaktır.

### 3.1. Türkiye'ye Özgü Özelliklerin Anahatları

Türkiye'de, 1955'den bu yana, nüfusun büyüklüğü, yapısı, kompozisyonu, coğrafi dağılımı ve yerleşme yoğunluğu önemli ölçüde değişmiştir.

Bu dönemde, ülke nüfusunun yaklaşık 2.5 katına çıkmasının sonuçlarından biri, çocuk ve genç nüfusun sayısal büyüklüğünün ve öneminin artmasıdır. Öte yandan, aynı dönemde ülkede büyük nüfus hareketleri yaşanmış; kentlerde yaşayanların oranı % 22.5'ten, % 56.3'e yükselmiştir.

Bu dinamik nüfus hareketi, yalnızca, kır-kent göçüyle sınırlı kalmamış; aynı dönemde uluslararası göç ile kentlerarası göç de aynı derecede ağırlık kazanmıştır. Sonuçta, büyük kentlere ve ülkenin batısı ile güneyine yönelen bu nüfus hareketi, bu yörelerde önemli bir nüfus baskısı yaratırken, bölgelerarası dengesizliği de arttırmıştır.<sup>1</sup>

Bu büyük değişim, temel özellikleri geleneksellik, otoriterlik ve devlet-toplum ilişkilerinde dengenin devlet lehine bozulması şeklinde görülen bir sosyo-kültürel iklim içinde gerçekleşmiştir. Dolayısıyla, toplumda, bir yandan, devingenlik, çeşitlenme ve farklılaşma artmış ve özellikle kentlerde yepyeni örüntüler oluşmuş; öte yandan, geleneksel yapıların, kurumların ve değerlerin direnişi sürmüştür. Bütün bu çelişik etkiler, toplumdaki mevcut dışlanmış gruplara yenilerinin eklenmesine neden olmuştur.

Toplumda yaşanan hızlı devingenlik ve çeşitlenmeye karşılık, geleneksel ve otoriter eğilimler, aile ilişkilerinden başlayarak, günlük yaşamda, çalışma yaşamında ve siyasal alanda hakimiyetini sürdürmüştür. Bu durum, toplumda varolan kadın-erkek eşitsizliği, gençlerin toplumsal yaşamda geri tutulması, karar alma sürecinde ilgili tüm aktörlere söz hakkı tanınmaması gibi eğilimleri daha da göze batar hale getirmiştir. Örneğin, kırsal geleneksel aile ve akrabalık ilişkilerinde gözlemlenen, yaşa ve cinsiyete göre değişen işbölümü ve geleneksel dayanışmacı ilişkiler, kentsel ortamda büyük ölçüde değişime uğramıştır. Buna karşılık, aile kurumu, akrabalık ilişkileri, kadının ve çocuğun toplumdaki konumu gibi kimi alanlarda varolan değerlerin etkilerini sürdürmesi toplumda oluşan yeni taleplere uygun yeni toplumsal örgütlenme biçimlerine geçişi zorlaştırmıştır.

## Topraktan Kopuş ve Kent Yaşamındaki Dönüşümler

**L** 950'lerden 2000'li yıllara giderken topraktan kopan köylülerin göçtükleri şehirlerde oluşturdukları yaşam stratejileri hemen hemen her on yılda bir değişmiştir. Kente ilk gelenlerin buradaki ilk on yılda çok düşük kaliteli kaçak konutlar, minik marjinal kesim girişimciliği, her üç dört ayda köye dönen sonra tekrar şehre gelen üyeleriyle ailenin topraktan kopuk kompozisyonu ve güvence olarak aile ve akrabalık dayanışmasına sığınmaları ilk aşamayı oluşturur.

1970'lerde akrabalararası dayanışmaların yerini hemşerilik ilişkilerinin aldığı ve bunun hızla bir himaye (patronaj) düzenine dönüştüğü görülür. Patronaj ilişkileri asimetric güç ilişkileridir. Himaye eden, kendisine bağımlı olan ve bazı hizmetler karşılığında himaye ettiği kişilere evini yapmasından iş kurmasına, hastane, adliye işlerine kadar bir çok, daha doğrusu her konuda yardım eder. Bu ilişki göç edenlerin çok iyi bildiği yüzyüze birincil ilişkilerdendir.

1980'lere gelindiğinde hemşerilikten çok daha kapsamlı bir himayeci çevresi daha ortaya çıkmıştır. Siyasi partilerin "parti patronajı" hemşeri himayesinden çok daha etkin olmuştur. Bu aşamada evlerin kalitesinin yükseldiği, yerleşmelerin toparlandığı, kahve ve bakkaldan öte okul, cami, sağlık ocağı ve benzeri yerlerin bir merkez nüvesi oluşturduğu, yerleşenler arasında da bir tür tabakalaşma ve bazı ayrışmalar ortaya çıkmaya başladığı görülmüştür. Bunlar oluşurken ya da oluşturulurken, özellikle iş bulma, ev yaptırma yönlerinden parti himaye sistemi de tıkanmış, etkinliğini sürdürmez hale gelmiştir.

1990'lara yaklaşırken ise dinsel örgütlerin ve tarikatların sorun çözme işlevini yüklendiğini gözlemliyoruz. Himaye ilişkileri, uzun zaman, sorunları, uzun yıllar boyu yerel seviyede, işi büyütmeden çözüyormuş gibi algılanmıştır. Bugün ise, herkese göre bu çözüm bulma yaklaşımının en çok hukuk düzenini hırpalamış olduğu, hukuksuzluğu ve usulsüzlüğü olağan birşey gibi kabul ettirir görüldüğü ortaya çıkmıştır. Bu durum, iyice analiz edilirse belirleyici etken olan patronaj ilişkilerinin, şehir düzenine uyum sağlamadığı, onu parçaladığı ve çok daha sorunlu hale getirdiği farkedilir.

Artık "gecekondu mahallesi" deyimini bırakıp daha doğru bir kavramlaştırma ile "varoşlar" diye anılan bu çevrelerde hane başına gelir de şehir ortalamasına varmış hatta aşmıştır. Buna karşın, bu himaye düzeni dolayısıyla ikinci, üçüncü kuşak göçenler kendilerini köylüleri ile değil şehrin orta ve üst tabakaları ile kıyaslarlar. Dolayısıyla çok kuvvetli bir "görelî yoksulluk" ve hatta, çevrelerinde bütün hukuk kaidelerini çiğnedikleri halde, görelî bir adaletsizlik duygusunu dillendirmekte, sergilemektedirler. Bu tutumları onları tekrar himaye düzenini ve çevrelerini sorgulamaya götürmektedir.

2000'li yıllara doğru Türk toplumu daha da farklılaşmış, daha örgütlü ve kurumlararası etkileşimi daha yoğun hale gelmiştir. Artık, geleneksel toplum ilişkilerinin sorun çözmekten çok sorun yarattığının farkına varılmakta ve buna tepki gösterilmektedir. Son beş sene içerisinde şehir yaşamının yeni bir aşamaya ulaştığı söylenebilir.

Geçen yıl toplanan Birleşmiş Milletler Habitat II Konferansı'nda ulusal raporun yazılması sırasında kent yaşamıyla ilgili iki yüze yakın sivil toplum örgütü çeşitli düzeylerde etkin olmuştur. Son iki yıl içerisinde ise TÜSİAD'dan kadın derneklerine, "Lions"lardan Çağdaş Yaşamı Destekleme Derneği gibi dünya görüşlerini odaklaştırmak isteyen fikir kulübü ya da yardım dernekleri toplumu etkilemeye başlamışlardır. Bunları, örneğin tarikat gibi geleneksel yapılardan kesinlikle ayırmak gerekir. Çünkü yeni oluşumlar otokratik ve buyurgan değildir. Şehir hayatına aktif olarak katılmaktadırlar. Kesinlikle himaye (patronaj) ilişkilerinin de parçası değildirler. Daha çarpıcı bir gelişme de, son günlerde görülen dernekler dahil, sendikalar, meslek odaları, iş örgütleri ve benzeri kuruluşların bir araya gelerek "Sivil Toplum Kuruluşları Birliği" oluşturmaları ve kurulu yapıyı yeniden düzenlemeye çalışmalarıdır. Giderek bu tür kuruluşların, kişisel ilişkilere dayanan "himaye" düzenlerinin yerini alacağını beklemek, belki de teşvik etmek gerekir.

### Mübeccel Kıray

Ortaođu Teknik Üniversitesi Emekli Öğretim Üyesi

**Tablo 3.1 Türkiye’de Kent ve Kır Nüfus Artış Hızları ve Kentsel Nüfus Oranı (1927-1990)**

Sayım	Türkiye Toplamı		10,000+		<10,000		10,000+
	(bin)	r*	(bin)	r	(bin)	r	%
1927	13,648		2,236		11,412		16.4
1935	16,158	2.1	2,735	2.5	13,423	2.0	16.9
1940	17,821	2.0	3,203	3.2	14,618	1.7	18.0
1945	18,790	1.1	3,442	1.4	15,348	1.0	18.3
1950	20,947	2.2	3,782	1.9	17,165	2.2	18.1
1955	24,065	2.8	5,425	7.2	18,640	1.6	22.5
1960	27,755	2.9	7,308	6.0	20,447	1.9	26.3
1965	31,391	2.5	9,383	5.0	22,008	1.5	29.9
1970	35,605	2.5	12,754	6.1	22,851	0.8	35.8
1975	40,348	2.5	16,707	5.4	23,641	0.7	41.4
1980	44,737	2.1	20,330	3.9	24,407	0.6	45.4
1985	50,664	2.5	25,890	4.8	24,774	0.3	51.1
1990	56,473	2.2	31,805	4.1	24,668	-0.1	56.3

\* r = sayımlararası yıllık nüfus artış hızı

*Kaynak: Türkiye Nüfusu: 1923-1994, Ankara, 1996, s.44, Tablo 5-1*

Bu çelişkili yapıya dünyada yaygınlaşan küreselleşme eğilimi ile “bireyci” ve “yeni-muhafazakar” rüzgarların da önemli katkısı vardır. Bireye değil de topluluğa öncelik veren (holistik) dünya görüşünün damgasını taşımaya devam eden Türkiye insanı, bu çelişen etkilerin dinamizmiyle ekonomik ve siyasal alanda yüksek hareketlilik sergilemiştir. Ne var ki, bu hareketliliği akrabalık kalıpları içinde ya da hemşericilik, kliantelizm, mafyalaşma gibi klasik anlamda modern olmayan, “akrabamsı” (quasi-kinship) örgütlenmeler aracılığıyla gerçekleştirmeye çalışmaktadır. Bütün bu oluşumlar, ortaya çıkan yeni dışlanmış grupların, toplumun üst katmanlarıyla devlet tarafından algılanmasını güçleştirmekte; toplumsal kaynaşmayı zedelemektedir.

Diğer yandan, bu değer ve oluşumların aşılması- na olanak tanıyacak açılımlara yol verecek siyasal katılım mekanizmaları da devreye sokulmuş değildir. Mevcut otoriter, merkezîyetçi yönetim anlayışı ve yapılarıyla, toplumdaki yaygın anlayış örtüşmektedir. Bu örtüşmenin de etkisiyle,

sözgelimi gençler ve kadınlar gibi bu kısır döngüyü kırabilecek yurttaşların siyasal ve toplumsal yaşama katılımının önünü açacak bir siyasal iradeye partiler katında da tanık olunmamaktadır. Örgütlenme, toplantı ve gösteri özgürlüklerinin kullanılmasında gerek yasalarda, gerekse uygulamada sayısız engelle karşılaşmaktadır.

Sorun, yalnızca, taban inisiyatiflerinin önlerinin tıkanık oluşundan yahut cılız oluşlarından ileri gelmemektedir. Taban inisiyatiflerinin yeşerdiği durumlarda onlarla muhatap olacak yerel karar alma süreçleri de bir o kadar sınırlıdır, cılızdır. Bölgesel önceliklerin ve kültürel farklılıkların son derece çeşitli olduğu Türkiye’de, sorunların çoğunun yerel kurumlar eliyle çözüme kavuşturulmasının etkinliği ve toplumsal kaynaşmayı arttıracığı açıktır. Gerçi siyasal partiler arasında “mahalli idareler güçlendirilmeli” fikri etrafında sözbirliği bulunmaktadır. Ancak bu doğrultuda henüz somut adımlara rastlanmamaktadır.<sup>2</sup> Yönetişim (governance) bakımından, yani bir konunun ilgili aktörlerinin -sivil toplum kuruluşlarının,

merkezi ya da yerel yönetim kurumlarının- birarada, bir "ortaklık" anlayışı içinde konuyu çözüme kavuşturması doğrultusundaki anlayış bakımından Türkiye daha işin çok başlarındadır. Hem yerel yönetimler yetkisizdir; hem de yerel yurttaş girişimlerinin "ortaklık" anlayışı çerçevesinde devreye sokulması fikri henüz yaygınlaşmış değildir. Merkez, yerel unsurların devreye girmesini verimliliği arttıracak bir fırsat olarak değil, bütünlüğü parçalayacak bir tehdit olarak algılamakta ve esasen otoriter bir homojenleştirme aracı olarak çalışmaktadır. Bu işe, değişik etnik ve dinsel/mezhepsel grupları bağrında barındıran (multiconfessional) ve çokkültürlü bir toplum olan Türkiye'de gerilimleri beslemekte, toplumsal kaynaşmayı örselemektedir.

### 3.2. Toplumsal Dışlanma Yöreleri ve Konuları

Toplumsal dışlanma sorununu göç, kentsel gelişme ve kimlik talepleri zemininde ele aldığımızda karşımıza dört grup çıkmaktadır: Kadınlar, gençler/çocuklar, yaşlılar, etnik ve dinsel topluluklar.

#### 3.2.1. Toplumsal Dışlanma Yöreleri ve Konuları

Kadın ve erkeklerin önlerindeki fırsatları ve olanakları karşılaştırmalı olarak inceleyebilmek üzere geliştirilen ölçüm yöntemlerinden biri de Kadın-Erkek Karşılaştırmalı Gelişme Endeksi (KE-KE)'dir (Gender-related Development Index-GDI). Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı'nın 1997 İnsani Gelişme Raporu'na göre, KEKE itibarıyla Türkiye tüm Avrupa ülkelerinin arkasında, toplam 146 ülke arasında 59. sırada yer almaktadır. Birleşmiş Milletler'in, kadınların siyasal, ekonomik ve mesleki olanaklarını ölçme amacıyla geliştirdiği bir diğer endekse göre (The Gender Empowerment Measure-GEM) Türkiye 94 ülke arasında Cezayir, Tunus ve İran'ın ardından 82. sırada gelmektedir.<sup>3</sup>

**Tablo 3.2** 1994-1995 Öğretim Dönemindeki Öğrencilerin Cinsiyet Oranı

(Erkek/Kadın Oranı)	
Okul Öncesi Eğitim	1.105
İlkokul	1.109
Genel Ortaokul	1.598
Mesleki Ortaokul	1.246
Genel Lise	1.396
Meslek Liseleri	1.898
<b>Toplam Türkiye</b>	<b>1.278</b>
Bazı İllerde Durum	
Ankara	1.151
İzmir	1.155
İstanbul	1.167
Gaziantep	1.326
Diyarbakır	1.607
Mardin	1.618
Şırnak	2.173

*Kaynak: DİE, Milli Eğitim İstatistikleri: 1994-1995, Ankara, 1997, Tablo 1, s.1-3 ve Tablo 2, ss.4-23*

Gerçekten de, kadının Türkiye toplumundaki konumu çeşitli göstergeler açısından incelendiğinde kadınların fırsat eşitliği ve eşit başlangıç ilkesi yönünden toplumdaki dışlanmış en geniş kategoriyi oluşturduğunu söylemek mümkündür. Yedinci Beş Yıllık Gelişme Planı'nda yer alan "kadınların eğitim, sağlık, istihdam ve sosyal güvenlik alanları ile ilgili göstergelerin iyileştirilmesi, mevzuatımızdaki kadın-erkek eşitliğini engelleyen hususların düzenlenmesi, kadının toplumsal statüsünün yükseltilmesi kadın-erkek eşitliğinde ilerleme sağlanabilmesi açısından önem arz etmektedir" teşhisi<sup>4</sup> ve "eğitim, sağlık, çalışma hayatı, sosyal güvenlik ve istihdam alanlarında kadının statüsünün iyileştirilmesi ve mevcut eşitsizliklerin giderilmesi için önlemler alınacaktır" denmesine<sup>5</sup> karşın gerekli mevzuat değişikliği ve kurumsal düzenleme henüz gerçekleştirilmemiştir.

Türkiye'de kadınların kamusal ve siyasal yaşama katılmalarının önünde geleneksel aile yapısı ve değerler sisteminden kaynaklanan bir dizi ideolojik ve psikolojik engel bulunmaktadır. Başka bir ifadeyle, ataerkil aile yapısı nedeniyle cinslerarası eşitsizlik son derece belirgindir. Bu aile yapısının en temel özellikleri a) karar almada erkeğin sözünün üstünlüğü ve b) kadının şiddete ve saldırganlığa kolayca konu olması şeklinde görülebilir.

Kadın-Erkek Karşılaştırmalı Gelişme Endeksini (KEKE) oluşturan ortalama kadın ömrü, okullaşma ve okur-yazarlık oranları, gelir düzeyi gibi faktörler tek tek ele alındığında, ortalama ömür dışında Türkiye'de kadınların erkeklere kıyasla ikincil konumları son derece belirgindir. Türkiye'de 1989 verilerine göre, doğuştan yaşam beklentisi kadınlar için 66, erkekler için 63 yıl iken; 1 yaşında yaşam beklentisi, kadınlar için 69, erkekler için 67 yıldır.<sup>6</sup>

1994-1995 verileri açısından okullaşma oranları incelendiğinde ise, Türkiye'de ilköğretim kadınlara sadece % 88.6'sının öğrenim gördükleri ortaya çıkmaktadır.<sup>7</sup> Sorun, ortaokul ve dengi okullar açısından ele alındığında kadınların okullaşma oranları % 52.5'e, lise ve dengi okullarında % 39.5'e, fakülte ve yüksek okullarda ise % 13.8'e düşmektedir.<sup>8</sup> Cumhuriyetin kuruluşundan bu yana temel eğitimin zorunlu olduğu Türkiye'de 1990'da kadın nüfusunun % 30.7'si okur-yazar değildi. Bu hususta, bölgesel dağılım dikkate alındığında, Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da okuma-yazma bilmeyen kadın oranının % 48.35'e ulaştığı anlaşılmaktadır.<sup>9</sup>

Kadınların siyasal, ekonomik ve mesleki olanaklarının ölçülmesine yönelik endeksi (GEM) oluşturan faktörleri dikkate alarak yapılacak bir değerlendirme, toplumsal cinsiyete dayalı ayrımcılığı bir kez daha gözler önüne sermektedir.

Türkiye'de kadınların emek piyasasının büyük oranda dışında bulunduğunu, emek piyasasında yer alan kadınların ise ücret, çalışma koşulları ve sosyal güvenlik sistemi açısından ikincil bir ko-

numda olduklarını söylemek mümkündür. Kadının istihdam piyasasında giderek gerileyen konumunun en bariz sonuçlarından biri ise, kamusal alanda varlık gösterememesidir.

Nitekim, Kadının Statüsü ve Sorunları Genel Müdürlüğü (KSSGM) bünyesinde Nisan 1994'ten bu yana sürdürülen girişimlerden biri olan Kadının İstihdamının Geliştirilmesi Projesi'nin (KİG) gerçekleştirdiği araştırmanın sonuçları da kadınların emek piyasasındaki eşitsiz konumunu açıkça ortaya koymaktadır. Söz konusu araştırma bulgularına göre: a) 1996 yılı itibariyle kentte kadın işsizliği % 60'ı bulmaktadır; b) Kentlerde kadınların ancak % 14'ü iş arar durumdadır; c) İş aramayan kadınların % 79'u evli ve çocuklu kadınlardır; d) Çalışan kadınların yalnızca % 54'ü sigorta kapsamında bulunmaktadır; e) Çalışan kadınların % 51'i iş yerinde cinsel tacizin önlenmesini istemektedir.<sup>10</sup>

KİG Projesi kapsamında gerçekleştirilen ve "Kentlerde Kadınların İş Yaşamına Katılım Sorunlarının Sosyo-Ekonomik ve Kültürel Boyutları"nın teşhis etmeye yönelik araştırma (Nisan 1995-Kasım 1996), büyük kentlerde yaşayan kadınların eğitim düzeyinin genelde çok düşük olduğunu, yaklaşık her iki kadından birinin (% 48) yalnızca ilköğretim düzeyinde eğitim görmüş olduğunu ortaya koymaktadır. Beş yıllık ilköğretimin zorunlu olduğu Türkiye'de, bu düzeyde bile eğitim almamış kadınların oranı ise dikkate değer düzeydedir (% 15). Öte yandan kadınların öğrenim yaşamlarına ilköğretim sonu ve lise sonu olmak üzere iki noktada son verdikleri ve bir ileri eğitim aşamasına geçemedikleri anlaşılmaktadır. Aynı araştırmanın bir başka bulgusu ise, hayatları boyunca hiç çalışmamış kadınların istihdam dışı kalmalarının, büyük ölçüde geleneksel aile yapısından ve erkek egemen kültürden kaynaklandığını ortaya koymaktadır. Özellikle kırsal kökenli kadınların, göç ettikleri büyük kentlerde, aynı coğrafi kökenden kişilerle birarada yaşadıkları zaman maruz kaldıkları toplumsal baskının, dışarıda çalışmayı engelleyici bir rol oynadığı ve bu koşullarda ekonomik zorunluluklar nedeniyle

faal olmak ihtiyacındaki kadınların “evde üretim” biçiminde enformal faaliyetlere yöneldikleri ortaya çıkmaktadır.<sup>11</sup>

Diğer taraftan, İstanbul’da 10 ilçede ve bu ilçelerden seçilmiş beş mahallede 6.643 kadına uygulanarak gerçekleştirilen tarama anketinin bulgularına göre kadınların istihdamın dışında kalmasının nedenlerinin başında evlilik, çocuk ve ücretlerin düşüklüğü gelmektedir. Araştırma bulgularına göre, hayatının herhangi bir döneminde bir kez olsun çalıştığını belirten evli kadınların yarısı evlilik nedeniyle işten ayrılmaktadırlar. Evlendikten sonra da çalışmayı sürdüren her altı kadından biri ise, daha sonra çocuk nedeniyle işi bırakmak zorunda kalmaktadır. Kadınların aldıkları ücretlerin düşüklüğü bir diğer caydırıcı nedendir. Nitekim, her altı kadından biri, “alınan ücretin harcanan emeğe değmediği” görüşündedir.<sup>12</sup> Yukarıdaki iki araştırmanın ulaştığı ortak sonuç ise, iş arama durumundaki kadınların en fazla başvurdukları iş bulma kanalının “tanıdıklar” olduğu ve bu anlamda İş ve İşçi Bulma Kurumu’nun (İİBK) kadınların büyük bir bölümü tarafından “etkili” bulunmadığını ortaya koymaktadır. Türkiye’de özellikle 90’lı yıllarla birlikte egemen olmaya başlayan her düzeyden “akrabamsı” ilişkinin, kadınların emek piyasasına girmesi konusunda da önemli bir rol oynadığı görülmektedir.

Emek piyasasının kadınları dışlayan özellikleri ve kadının çalışmasının önünde önemli bir engel oluşturan erkek egemen kültür ve aile yapısının yanısıra, kadın istihdamını nicelik ve nitelik olarak geliştirmeye yönelik politikaların hükümetler tarafından uygulanmaya konulmaması da kadınların fiili dışlanmışlığını artırmaktadır. Türkiye Cumhuriyeti, 1985’te BM’in “Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Kaldırılması (CEDAW) Sözleşmesi”ne, 1989’da da kadın ve erkek arasında kazanç eşitliğini öngören Avrupa Sosyal Şartı’na ve Uluslararası Çalışma Örgütü’nün kadınlarla ilgili birçok anlaşmasına imza atmış olmakla birlikte gerekli kurumsal düzenlemeler yapılmamıştır.<sup>13</sup> BM Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Önlenmesi Sözleşmesi (CEDAW) 1985 tarihli karar-

nameyle Türkiye’de Bakanlar Kurulu’nca onaylanmış, fakat bazı maddeleri Türkiye Cumhuriyeti’ndeki bazı kanun maddeleriyle uyumsuzluk gösterdiğinden, sözleşme ancak ihtilafli maddelerdeki çekinceler belirtilerek imzalanmıştır.<sup>14</sup>

Türkiye’de kadınların emek piyasasının yanısıra siyaset alanından da çeşitli nedenlere bağlı olarak dışlandıklarını söylemek mümkündür. Bu dışlanmışlıkta, kadını “özel yaşamın” bekçisi olarak gören egemen kültürün yanısıra, siyasal partilerin kadınların yurttaşlıklarını seçmen kimliklerine hapseden yaklaşımı da önemli rol oynamaktadır. Başka bir deyişle, siyasal partiler oy deposu olarak gördükleri kadın yurttaşlara yerel ve ulusal düzeyde siyaset yolunun açılması yönünde teşvik edici bir tutum takılmaktan uzaktırlar. Bunun en belirgin sonucu ise, kadın milletvekillerinin parlamentodaki % 2.4’lük oranıdır. 1996 Türkiye İnsani Gelişme Raporu’nda da belirtildiği gibi, sözkonusu eşitsiz temsil olgusu yalnızca ulusal düzeyde değil, yerel düzeyde de geçerlidir. 1994’te yapılan yerel seçimler sonucu belediye meclislerine girebilmiş kadınların oranı % 1 dolayındadır.<sup>15</sup>

Diğer taraftan, 1997’de çeşitli ülkelerdeki kadın hareketleri sonucu parlamentolardaki kadın milletvekili sayısında gözlemlenen artış, Türkiye’deki kadın örgütlerini de harekete geçirmiş ve siyasette pariteyi amaçlayan dernek ve vakıflar kurulmuştur.<sup>16</sup>

Kadınların emek piyasası ve kamusal-siyasal alandaki eksik temsillerinin ötesinde Türkiye’de halen yürürlükte olan bazı kanun maddeleri de kadın yurttaşların tam yetkili ve sorumlu bir yurttaşlık durumundan yararlanmalarını engellemektedir. 1926’da kabul edilen Medeni Kanun, çok eşliliği kaldırarak, boşanma ve mirasta eşitlik başta olmak üzere kadınlar açısından bir dizi kazanım sağlamakla birlikte, halen yürürlükte olan bazı maddeleriyle evli kadının kocası karşısındaki tabiiyet ilişkisini bütünüyle ortadan kaldırmamıştır. Bu bağlamda Medeni Kanun’un 8. maddesi kadın ve erkeği medeni haklardan yararlan-

ma bakımından eşit kılarken, 152. maddesi kocayı aile birliğinin reisi olarak kabul etmekte ve ikâmet yerinin seçimini ona bırakmaktadır. Madde 153 ise “eve kadın bakar” hükmüyle sorumluluk paylaşımına ilişkin erkek-merkezli bir anlayışı sürdürmektedir. Yine aynı kanununun 263. maddesi, evlilik mevcut iken anlaşmazlık halinde çocukların velayetini babaya bırakmaktadır. Bu arada Mayıs 1997’de Medeni Kanun’un ilgili maddesinde yapılan bir değişiklikle kadının kocasının soyadı ile birlikte evlilik öncesi soyadını da kullanabilmesinin yolu açılmıştır.

Benzer anlayışı öteki yasalarda da bulmak mümkündür. Örneğin, Ceza Kanunu’nun zinayı koca lehine yorumlayan 440. maddesinin yanısıra, Vergi Kanunu’nda da kadın yurttaşlar aleyhine cinsiyete dayalı ayrımcı hükümler bulunmaktadır.

Bütün bu olumsuz koşullara kamusal ve özel yaşamda kadınlara yönelik fiziksel, ekonomik, cinsel ve psikolojik şiddet de eklenmelidir.<sup>17</sup>

Bu noktada Türkiye’de şiddeti ortadan kaldırmaya da azaltıcı mekanizmaların oluşturulması kadar, şiddet içeren eylemleri cezalandıran hukuki mevzuatın da yetersiz olduğunun vurgulanması gerekir. Türkiye’nin de imzaladığı Pekin Bildirisi’nin 113. Bölümü’nde, kadına yönelik şiddetin, eşitlik, gelişme ve barışa ulaşılması önünde bir engel olduğu belirtildikten sonra, kadınların insan haklarını ve temel özgürlüklerini kullanmalarını ihlal ettiği, ortadan kaldırdığı veya bu hak ve özgürlüklerden yararlanmayı güçleştirdiği ifade edilmektedir. Bu konuda, Türkiye’deki hukuk mevzuatının kadınlara yönelik şiddeti önlemeyi amaçlayan özel düzenlemelere yer vermemesi,

**Tablo 3.3** 12-14 ve 15-19 Yaş Gruplarındaki Çocuk ve Gençlerin Cinsiyete Göre İktisaden Faal Olma Durumu (1990)

		Toplam %	Erkek %	Kadın %
<b>12-14 Yaş Grubu</b>				
İktisaden Faal Olanlar		34.07	34.18	33.95
	Çalışanlar	31.96	30.99	33.00
	İş Arayanlar	2.11	3.19	0.95
Faal olmayanlar		65.91	65.78	66.04
	Öğrenci	55.81	62.75	48.39
	Evde	7.75		16.03
	Diğer	2.35	3.03	1.62
Bilinmeyen		0.02	0.04	0.01
Toplam		100.00	100.00	100.00
<b>15-19 Yaş Grubu</b>				
İktisaden Faal Olanlar		57.39	66.11	48.34
	Çalışanlar	51.04	56.76	45.09
	İş Arayanlar	6.35	9.35	3.25
Faal Olmayanlar		42.59	33.86	51.65
	Öğrenci	26.52	31.79	21.05
	Evde	14.45		29.45
	Diğer	1.62	2.07	1.15
Bilinmeyen		0.02	0.03	0.01
Toplam		100.00	100.00	100.00

*Kaynak:* DiE, 1990 Nüfus Sayımı, Ankara, 1995, Tablo 37, ss.112-113.



erkek merkezli aile ve toplum anlayışıyla ve eğitim düzeyinin düşüklüğüyle buluşmakta, sonuçta, kadına yönelik şiddet, aile içi bir mesele olarak algılanmaktadır.

Meselenin boyutları karşısında son yıllardaki girişimler de ne yazık ki yetersiz kalmaktadır. Bu girişimler arasında Ankara'daki Kadın Dayanışma Vakfı'nın 1993'te, Mor Çatı Kadın Sığınağı Vakfı'nın ise 1995'te İstanbul'da hizmete soktuğu sığınma evi ilk bağımsız örnekleri oluşturmaktadır. Bunların dışında kamuya ait tek girişim olarak Başbakanlık'a bağlı Sosyal Hizmetler Genel Müdürlüğü'nün bünyesindeki yedi adet kadın misafirhanesi bulunmaktadır. Bunların da gereksinimin çok altında kaldığı açıktır.

### 3.2.2. Gençler ve Çocuklar

Türkiye'de, 1990 yılı itibariyle medyan yaş 22.2'dir.<sup>18</sup> Son otuz yılda, yaklaşık 2.5 kat artan bu genç nüfusun, aynı zamanda toplumdaki en devingen grup olduğu da bilinmektedir. Toplumdaki tüm katmanlara mensup çocuk ve gençlerin mevcut formal eğitim ve yeni kentsel iş olanaklarına eşit mesafede olmadığı açıktır. Resmi istatistikler, genel okullaşma oranlarının, 1994-95 öğretim yılında, 4-6 yaş grubundaki okul öncesi eğitimde % 5.1, ilkokullarda % 100, ortaokullarda % 65.6, liselerde % 53, yüksek öğretimde ise % 12.5 olduğunu belirtmektedir.<sup>19</sup>

Türkiye'de, beş yıllık temel eğitim olanağı veren ilkokulların tüm toplumsal kesimlere yaygınlaşmış olduğu ve okuryazarlığın sorun olmaktan çıktığı bilinmektedir. Buna karşılık, diğer eğitim olanakları aynı ölçüde yaygınlaşmamıştır. Okul öncesi eğitim olanaklarının, daha çok, çalışan annelerin bulunduğu çok kısıtlı bir kentsel kesim ve modern ve prestijli kentsel işlere ulaştıran eğitim olanaklarının daha çok görel olarak varsıl kesimlerin çocuklarına açık olduğu; diğer taraftan, her yıl, büyük çoğunluğu kız çocuklarından oluşan yaklaşık 1.4 milyon çocuğun ilkökul sonrası eğitimden kopmakta olduğu bilinmektedir.<sup>20</sup>

**Tablo 3.4** Nüfusun Cinsiyete ve Yaş Grubuna Göre İşgücüne Katılma Oranları (1994)

Yaş	Erkek %	Kadın %	Toplam %
6-11	4.5	3.8	4.2
12-14	23.1	14.5	19.0
15-19	54.2	32.4	43.1
20-24	85.0	37.4	58.1
25-49	95.4	32.5	64.3
50+	53.6	20.3	37.1
<b>Toplam</b>	<b>61.4</b>	<b>25.2</b>	<b>43.3</b>

*Kaynak:* DİE, *Çocuk İşgücü 1994*, Ankara, 1997, s.21, Tablo 1.1.

Bu raporun yazıldığı dönemde Hükümet yeni bir yasa ile zorunlu temel eğitimin süresini 5 yıldan 8 yıla çıkarmıştır. Bu yasanın bugüne kadar ilkökul sonrası eğitim dışında kalmış grupları ne şekilde etkileyeceği yönünde kesin bir kanı yoktur.

Eğitim sisteminden kopan çocukların daha çok toplumun yoksul katmanlarını oluşturan kır kökenli ailelere mensup oldukları bilinmektedir. Bu ailelere mensup kız çocukları, evlenme yaşını, köyde, tarımda "ücretsiz aile işçisi" konumunda çalışarak, ya da kentte "evde" beklemekte, erkek çocukları ise erken yaşta çalışma yaşamına yönlendirilmektedir. 1990 Nüfus Sayımı, 12-19 yaş grubuna dahil, büyük çoğunluğu kentlerde olan, yaklaşık 1.2 milyon genç kızın, eğitim sistemi ve iş yaşamı dışında kaldığını ve "evde" olduğunu göstermektedir.<sup>20</sup>

Eğitim sistemi dışında kalan erkek çocuklarının köyde "ücretsiz aile işçisi", kentte ise "çocuk işçi" konumunda çalıştıkları gözlemlenmektedir. Çalışan çocukların tam sayısı hakkında farklı istatistikler bulunmaktadır. Örneğin, 1990 Nüfus Sayımı, 12-19 yaş grubunda olan 10.3 milyon çocuktan, 4.7 milyonunun çalıştığını göstermektedir.<sup>22</sup> Bu konudaki bir başka resmi istatistik ise, 1994 yılı itibariyle Türkiye'de çalışan her 100 kişiden 18'inin 6-19 yaş grubuna mensup olduğunu göstermektedir.<sup>23</sup>

## II. HABITAT Ruhu, İstanbul

**İ**kinci Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Konferansı, yaygın adıyla Habitat II, 1996 yılının en önemli etkinliği olarak hem BM ailesinin hem de ulusal ve uluslararası kalkınma toplumunun anıları arasındaki yerini aldı. Konferansın önemi sadece İstanbul'a kazandırdığı yeni konferans salonları ve tesislerden (Teknoloji harikası Lütfi Kırdar Konferans Sarayı buna bir örnek) kaynaklanmıyor. Daha da önemlisi, Habitat II insan yerleşimlerinin karşı karşıya olduğu sorunlar konusunda küresel ve ulusal bilinci arttırmak ve herşeyin ötesinde hükümetler, STK'lar, CBO'lar ve özel sektör arasında sürdürülebilir ortaklıklar kurmak açısından bir kilometre taşı teşkil etti.

Sayıları onbeş bini aşan karar yapıcılar, siyasi ve toplumsal liderler, uzman ve profesyoneller, yerel yönetimler, STK, CBO ve özel sektör temsilcilerinin katıldığı "Kent Zirvesi" sonucunda oluşturulan Habitat Gündemi, bir dizi ilke ve vadinin yanı sıra, İstanbul İnsan Yerleşimleri Deklarasyonu çerçevesinde küresel bir eylem planı da içermekteydi. Söz konusu deklârasyonda hükümetler gündeme bağlı kalma vaatlerinin yanında, gündemin uygulanması konusunda da karşılıklı destek sözü verdiler. Habitat II bütün ortakların endişelerini dile getirmesini, tüm dünyada daha iyi insan yerleşimleri için önerilerde bulunulmasını sağladı ve sonuç olarak insan yerleşimleri gelişimi konusunda İstanbul Ruhu adı altında bir ortaklık kuruldu.

Türkiye Habitat II'ye hazırlık sürecinde ikili, aynı zamanda zorlu bir rol üstlendi. Ev sahibi Türkiye, organizasyonel ve lojistik hazırlıkları yaparak İstanbul'un tüm resmi ve paralel etkinliklerde daha iyi hizmet verebilmesi için çalıştı. Diğer taraftan hükümet, bir ulusal komite oluşturulması ve öncelikli olarak Türkiye'de insan yerleşimleri ile ilgili sorunları ele alan Habitat II Ulusal Raporu ve Eylem Planı'nın tasarlanması ve uygulamaya konması rolünü üstlendi. Toplu Konut İdaresi (TOKİ) ise söz konusu ulusal hazırlıkların hem lojistik hem müstakil (substantive) alanlarda koordine edilmesi ve uygulanması görevini üstüne aldı.

UNDP (Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı-Türkiye) de hükümet tarafından düzenlenen, konut ve kentleşmeyi Türkiye'nin kalkınma çabalarında ön safta yer alan sorunlar olarak ortaya koyan hazırlık çalışmalarında aktif olarak yer aldı. "Habitat II Hazırlık Sürecine Yardım" başlığı altında bir şemsiye program çerçevesinde, UNDP konferansın ulusal düzeyde hazırlıklarını ve organizasyonunu ve Ulusal Rapor ve Eylem Planı'nın tasarlanması sürecini destekledi. Türkiye içindeki diğer BM kuruluşları da kendi uzmanlık alanlarında lojistik ve diğer tür hazırlıklara katkıda bulundular.

Habitat II, STK Ev Sahibi Komitesi'nin de çabalarıyla, STK katılımı açısından büyük bir başarıya imza attı. UNDP Türkiye, STK Forumu'nda oynadığı rolün yanı sıra, ulusal STK'ların bir ağ kurması sürecini destekledi. Ayrıca forumun günlük faaliyetlerinde genç kesimin gerçekten büyük bir ihtiyacı gideren gönüllü hizmetleri sunmasını sağladı. UNDP Habitat Şemsiye Programı çerçevesinde kentsel çevre, toplum katılımı, konut ve barınak, STK veri tabanı ve kataloğunun hazırlanması ve yayınlanması alanlarında STK'lar tarafından çok sayıda teknik alt proje de yürütüldü.

Türkiye'deki BM Sistemi, BM Sistem Konferansı Eylem Planı hedeflerine paralel olarak, gerek Habitat II gerekse yakın zamanda düzenlenmiş olan diğer BM konferanslarını izlemek için yerel düzeyde devamlılığı olan (substantive) ve operasyonel ortaklıklar kurmayı hedeflemektedir.

Çeşitli hükümet kuruluşlarıyla yakın işbirliği içinde bulunan UNDP, hali hazırda konferansı takip mahiyetinde, kentleşme ile ilgili kapsamlı bir program geliştirmektedir. "İstanbul ruhunun takibi" çerçevesinde geliştirilen projeler, yeni ortaklıklar kurma, insan yerleşimlerinin gelişimi konusunda mevcut ortaklıkların kapasitesini arttırma ve yerel Habitat Gündemlerinin hazırlanmasını destekleme gibi konulara odaklanmaktadır.

UNDP aynı zamanda, özellikle Doğu ve Güneydoğu Anadolu'daki illerde, Türkiye'nin insan yerleşimi ile ilgili sorunlarını ele alan teknik projeler geliştirmede merkezi ve yerel yönetimlerle ve diğer ortaklarla işbirliğine gitmek istemektedir.

Türkiye'de halen süren bazı Habitat faaliyetleri ise bölgesel boyuttadır. Türkiye'de bir En İyi Uygulamalar Merkezi kurulması da Türk hükümetinin gündeminde yer alan öneriler arasındadır.

Kentleşme, iç göçler ve toplumsal değişme, geleneksel çalışma biçimleri olan "aile içinde çalışma" ve "çıraklık" gibi kurumların çözülmesine ve çocukların yeni oluşan kentsel iş piyasasına, eğitimsiz, korumasız ve denetimsiz olarak girmelerine neden olmuştur.<sup>24</sup> Çalışan çocukların bu yeni konumu, "Çocuk Hakları Evrensel Bildirgesi"nin de imzalanmasıyla devletin gündemine girmiştir. Özellikle "çıraklık" kurumu 1986'da çıkarılan yeni bir yasa ile yeniden düzenlenmiş ve çalışan çocukların Milli Eğitim Bakanlığı'nca açılan "Çıraklık Eğitim Merkezleri"nde koruma altına alınması ve eğitimi hedeflenmiştir. Ancak, o tarihten bu yana açılan "Çıraklık Eğitim Merkezleri," çalışan çocukların sadece % 5'ine ulaşabilmiştir. Bu bağlamda, Uluslararası Çalışma Örgütü ILO, 1992'den bu yana, IPEC (International Programme on the Elimination of Child Labor) Projesi çerçevesinde, kamu kurumları, yerel yönetimler ve Sivil Toplum Kuruluşlarıyla işbirliği halinde, bu konunun, kamuoyunun, eğitimcilerin ve diğer ilgililerin gündemine gelmesi ve yeni önlemler alınması için çalışmaktadır.

Diğer taraftan yapılan bazı alan araştırmaları, ileri yaşta tarımdan koparak göç eden, niteliksiz ve yoksul köylü erkeklerin iş piyasasına girişte zorlandıklarını, buna karşılık, çocuk yaşta gelenlerin enformal iş piyasasına girişlerinin daha kolay olduğunu göstermektedir.<sup>25</sup> Tarımdan koparak kentlere göç eden niteliksiz işgücünün, tesadüflerle ya da akrabalık, hemşerilik gibi ilişkiler aracılığıyla iş piyasasına dahil olabildiği anlaşılmaktadır. Kentlerde oluşan, klientelist ve akrabamsı ilişkilere kaynaklık eden bu dayanışma mekanizmaları, göçün sarsıcı etkilerini hafifletebilmektedir.

Aile, akrabalık, hemşerilik gibi dayanışma ürünlerinin özellikle köyden kaynaklanan yoksul göçünün kentlere gelişinde varolan en önemli kurumlardan biri olduğu açıktır. Ancak, bu ilişki ağları da bazı durumlarda yetersiz kalabilmekte ve bazı kesimleri dışarıda bırakabilmektedir. Kentte oldukça zor koşullarda yaşamayı sürdüren eski köylülerin, kentte yaşadıkları süreç için

de karşı karşıya kaldıkları sorunların büyüklüğü bu ilişkilerin nitelik değiştirmesine neden olmuştur. Bu nedenle, özellikle ikinci kuşak gençlerin bir kesiminin, ya da yeni göç eden bazı genç ve çocukların çeşitli nedenlerle bu tür ilişkilere girmeleri mümkün olmayabilmektedir. Bu da, gün geçtikçe artan miktarda olmak üzere, bazı çocukların büyük kent sokaklarında sahipsiz ve denetimsiz olarak çalışmalarına ya da yaşamalarına neden olabilmektedir. "Sokak çocukları" son yıllarda sayıları artarak belirginleşen yeni bir dışlanmış grubu oluşturmaktadır.

Korunmaya muhtaç çocuklar ile sokak çocukları hakkında yeterli bilgi bulunmamaktadır. Ancak konuyla ilgili sivil toplum kuruluşlarının tahminlerine göre, korunmaya muhtaç çocuk sayısı bir milyon dolayındadır.<sup>26</sup> Çocuk Esirgeme Kurumu bu sayının ancak 23.000 kadarına hizmet götürebilmektedir. Bu çocukların arasında bir kısmı her türlü uygarlık olanaklarının dışında, ailelerinden kopuk biçimde, sokakta yaşamaktadır. Bu tam dışlanmışlık kaderini paylaşan çocukların İstanbul'da 10.000, Diyarbakır'da 2.500 dolaylarında olduğu düşünülmektedir.

Türkiye, Birleşmiş Milletler Çocuk Hakları Bildirgesi'ni imzalayarak bu konuda ileri bir adım atmıştır. Ne var ki, bu bildirgenin hedeflerine yönelik bir uygulama içine henüz girmemiştir. Başbakanlık Sosyal Hizmetler Genel Müdürlüğü ve Çocuk Esirgeme Kurumu'nun kağıt üzerinde tanımlanmış işlevleri çok yerinde olsa da bu işlevler doğrultusunda uygulamalar henüz hayata geçirilmemiştir. Aynı biçimde, suç işleyen çocuğun özel durumunu gözönüne almak üzere mevzuatta bir yenilik yapılmış; Çocuk Mahkemeleri Kuruluş Kanunu 1979'da çıkarılmıştır. Ancak bu Kanun doğrultusunda oluşturulması gereken mahkemelerin sayısı yetersiz olup yaygın da değildir. Diğer taraftan, Türkiye'de son dönemlerde konjonktürel olarak yaşanan son zorunlu göç dalgası sonrasında yaşananlar, bu akrabalık ve hemşerilik ilişkilerinin bazı durumlarda çözüm üretmekte yetersiz kaldığının açık olarak görülmesini sağlamıştır. Son dönemlerde Doğu ve Güneydoğu

Anadolu'da yaşanan terör olayları nedeniyle boşaltılan köylerden kentlere çok kısa sürede ve ailece göç eden çok sayıda Kürt asıllı yurttaşın ve çocuklarının konut, aş ve iş bulmada karşılaştıkları çaresizlik, bu ilişki ağlarının ne kadar güçsüz olduğunu göstermiştir. Ancak, bu konuda herhangi bir

kamusal düzenleme de yapılmış değildir. Bu yoksul köylü göçünün de önemle ele alınması gereken bir toplumsal kaynaşma konusu olduğu açıktır.

### 3.2.3. Yaşlılar

Demografik yapıdaki değişiklik ve göç süreci sadece çocuk, genç ve yoksul köylüleri değil aynı zamanda kentsel alanlarda yaşayan yaşlıları da etkilemiştir. Kentsel alanlarda oldukça genç ve dinamik bir nüfusun varlığı ve baskısının yanı sıra erken emeklilik olgusu görece olarak yaşlı olan nüfusun işçi piyasasından erken yaşta ve hızla dışlanmasına neden olmaktadır. Yetersiz emeklilik fonları ve yetersiz yetişkin eğitimi olanakları yanında değişen aile ilişkileri, yaşlıların durumunu gün geçtikçe zorlaştırmaktadır. Diğer taraftan, aktif/pasif sigortalı oranlarındaki dengenin bozulmuş olması nedeniyle sosyal güvenlik kurumlarında yaşanan parasal sorunların ve fiili iflas durumunun kısa dönemde çözüme kavuşturulamayacağı anlaşılmaktadır. Emeklilik yaşı ve prim sisteminde köklü düzenlemeler yapılmadan yakın gelecekte yaşlılar ve emeklilerle ilgili sorunların çözüme kavuşturulması ve durumlarının iyileştirilmesi mümkün görünmemektedir.<sup>27</sup>

Diğer taraftan çalışma yaşamı dışında kalan yaşlıların bakımı ile ilgili sorunların da geleneksel

**Tablo 3.5 Nüfusun Üç Ana Yaş Grubuna Göre Dağılımı (1990)**

Yaş	%
0-14	35.5
15-64	60.5
65+	4.0
Toplam	100
II. Medyan Yaş	22.21
III. Toplam Yaş Bağımlılık Oranı	
Toplam	64.68
65+	7.06
0-14	57.62

**Kaynak:** DPT, *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)*, Ankara, 1995, s. 35, Tablo 7.  
DİE, *Genel Nüfus Sayımı 1990*, Ankara, 1993, s. 10, Tablo 2.  
DİE, *Genel Nüfus Sayımı 1990*, Ankara, 1993, s.11, Tablo 3.

**Tablo 3.6 İstanbul'da Sosyal Güvenlik Hizmetleri**

Sosyal Yardım Kuruluşları Türü	Devlet		Özel	
	Sayı	Kapasite	Sayı	Kapasite
Yetimler Yurdu	2	180	-	-
Anaokulu	8	1,200	-	-
Huzur Evi	5	718	21	1973
Günlük Bakım Merkezleri	3	525	293	*
Kadın Sığınakları	1	16	-	-
Rehabilitasyon Merkezleri	2	35	8	*
Çocuk Kulüpleri	-	-	-	-

**Source:** İstanbul Valiliği, İl Planlama ve Koordinasyon Md., *Sayılarla İstanbul*, 1996  
(\* ) Mevcut değil

“aile ve akrabalık” ilişkileri içinde çözümlendiği ve çözümlenmesi gerektiği düşüncesinin de yaygın olduğu bilinmektedir. Bu nedenle, yaşlı bakım evleri ve yaşlıların bakımıyla ilgili sosyal hizmet sistemleri gelişmemiştir. Örneğin, İstanbul gibi büyük bir şehirde devlete ait 5, özel sektöre ait 21 huzurevindeki toplam yatak kapasitesi sadece 2.691’dir.<sup>28</sup>

Öte yandan, bu kurumlara ihtiyacı olanların da direnen geleneksel değerlerin etkisiyle, huzurevlerine itibar etmedikleri ve bu nedenle bu kurumlara daha çok “kimsesiz” ve “ailesiz” kalan yaşlıların zorunluluk nedeniyle yerleştirildikleri bilinmektedir.

### 3.2.4. Dış Göç

Bunun yanısıra Türkiye uluslararası göç bakımından da oldukça dinamik bir ülke niteliğini taşımaktadır. 1994 yılı itibariyle yurtdışında bulunan işçi ve ailelerinin sayısının 3.1 milyona ulaştığı bilinmektedir.<sup>29</sup> Uluslararası göçün denetimli oluşu nedeniyle bu grubun gerek yurt dışında ve gerekse yurt içinde oy verme gibi bazı sosyal ve siyasal haklar konularında sorunlarla karşı karşıya kaldıkları da açıktır.

Diğer taraftan Türkiye çatışmalarla dolu bir coğrafyada konumlanması nedeniyle yoğun bir dış göç ve mülteci baskısıyla da karşı karşıya kalmaktadır. Türkiye, son yıllarda Bosna’dan, Bulgaristan’dan, İran’dan ve Irak’tan kaynaklanan çok çeşitli etnik özelliklere sahip mültecilerin göçüyle karşı karşıya kalmıştır. Bu mülteci gruplarının büyük bir kesiminin Türkiye’yi uluslararası göç sürecinde sürekli olmayan bir geçiş yolu olarak gördükleri ve ilk fırsatta ülkeyi terk ettikleri de bilinmektedir. Ancak, bu grupların ülkemizde kaldıkça karşılaştıkları sorunların çözümü için de yeni kurumların ve düzenlemelerin yapılması gerektiği açıktır. Nitekim, Devlet Planlama Teşkilatı da yabancıların çalışmaları için yeni düzenlemelerin yapılmasını öngörmektedir.<sup>30</sup>

### 3.2.5. Göçün Yaşam Kalitesi Üzerindeki Olumsuz Etkileri

1996 Türkiye İnsani Gelişme Raporu’nda<sup>31</sup> kente göç eden düşük gelirli grupların özellikle kentlerin çevresindeki enformal konut alanlarına yerleştikleri ve konut açığının bu yolla kapatıldığına değinilmiştir. Esas olarak, bu yörelerde oluşan yasal olmayan konut alanlarının fiziksel koşulları, altyapı ve mülkiyet sorunları gibi konular, uzun süredir merkezi yönetimlerin, yerel yönetimlerin ve siyasal partilerin gündemindedir. Bu yönüyle söz konusu yöreler için çeşitli iyileştirme projeleri geliştirilmiştir. Ancak, bir taraftan yerel yönetimlerin yetki ve kaynak bakımından güçsüzlüğü diğer taraftan, özellikle son dönemlerde merkezi yönetimin bu alanlara ayırdığı kaynakların azalması nedeniyle bu projelerin gerçekleşmesi gecikmektedir.

Kentlerin çevresinin fiziksel ve hukuksal konumu ile ilgili kamuoyunda belirli bir duyarlılığın olduğu söylenebilir. Ancak bu çevrede kurulan ortak yaşamın ve toplumsal örgütlenmenin nitelikleri pek fazla gündemde değildir. Bu bağlamda, kente göçeden yoksul katmanların iş, aş, konut ve gündelik yaşamı sürdürmek amacıyla oluşturdukları enformel ilişki ve dayanışma ağlarının niteliği gündeme gelmektedir. Yapılan bazı araştırmalar, illegal olarak kurulan bu alanlarda gündelik yaşamın niteliği hakkında bazı ipuçları verebilmektedir.<sup>32</sup>

Bu alanlardaki enformel ilişki ağlarının kökene bağlı oluşu, etnik, dinsel ve kültürel temele dayalı yeni grupların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Oluşan yeni gruplaşmaların, iş bulma, konut bulma konularının yanısıra gündelik yaşamı düzenleyen ilişkilere doğru kaydığı da gözlemlenmektedir. Özellikle kentlerin çevresinde yeni oluşan yörelerde yaygınlaşan enformel dini eğitim faaliyetlerinin çocukların sosyalizasyonunu büyük ölçüde biçimlendirdiği, yetişme tarzlarına damgasını vurduğu görülmektedir. Bu nedenle, kentlerin çevresinin yerleşme alanları olarak hukuksal bakımdan dışlanmış olması, sadece fizik-

sel yaşam kalitesini değil, bu alanlardaki ortak yaşamın kalitesini de kentin diğer alanlarından ayırmaktadır.

Bu alanlardaki yaşam koşullarının farklılığının en önemli etkisinin buralarda yetişen ikinci kuşak gençlik üzerinde olacağı tahmin edilmektedir. Bu yörelerde yaşayan yetişkinlerin gündelik geçimle ilgili sorunlarının çok fazla olduğu ve çocuklarına ayıracak vakitlerinin bulunmadığı bilinmektedir. Diğer taraftan bu alanlarda, köydekenden farklı olarak, çocuklar üzerinde toplumsal denetimin kurulması da mümkün olmamaktadır. Kentlerin çeperlerinde varolan temel eğitim kurumlarının sayıca ve nitelik olarak yetersizliği ve çocuk ve gençlerle ilgili profesyonel kurumların yokluğu enformal ilişki kanallarının çocuk ve gençler üzerindeki etkisini arttırmaktadır. Dolayısıyla bu alanlarda yetişen ikinci kuşak gençliğin, hem anne-babalarından hem de kentin diğer alanlarında yaşayan gençlikten farklı bir sosyalizasyon süreci geçirmekte oldukları açıktır.<sup>35</sup>

### 3.2.6. Etnik Kimlik ve Dışlanmışlık

Türkiye’de toplumsal kaynaşma bakımından gerilim konusu olan alanların içerisinde etnik ve dinsel topluluklar önemli bir yer tutmaktadır. Birçok büyük ülke gibi, Türkiye de köken ve inanç bakımından türdeş olmayan bir toplum kompozisyonuna sahiptir. Çoğu sadece antropolojik merak konusu olacak boyutlarda da olsa, Türkiye’de 49 farklı etnik grubun yaşadığını gösteren çalışmalar vardır.<sup>34</sup> Ancak yasalarda ve uygulamalarda, etnik, kültürel ve ulusal anlamda “azınlıklar”ın olmadığı görüşü egemendir. Türkiye’de azınlık kavramı, 1923 tarihli Lozan Antlaşması’nın belirlediği müslüman olmayan topluluklarla sınırlıdır. Söz konusu azınlıklar siyasi ve medeni hakları kullanma bakımından yurttaş statüsündedirler. Gerek Lozan’da belirtilen “azınlıklar” gerekse diğer etnik ve kültürel toplulukların üyeleri, ifadesini yurttaşlık statüsünde bulan, hukuki (de jure) eşitlikten yararlanmaktadır. Ancak hukuki eşitlik, her zaman fiili (de facto) eşitlikle örtüşmemektedir.

İmparatorluktan ulus devlete geçiş sürecinde benimsenen yaklaşım çerçevesinde, devlet ve birey arasındaki hukuk, etnik kökenden bağımsız bir yurttaşlık esasına dayandırılmıştır. Bu yaklaşım doğrultusunda toplumda kültürel türdeşliğin kurulması yoluna gidilmiş, kültürel türdeşliğin odağına da Türk dili ve kültürü alınmıştır.

Türkiye’de yaşayan etnik topluluklar gelir düzeyi, eğitim, bölgesel gelişmişlik farklılıkları ve yukarıda belirtilen kolektif kimliğin bir parçası olma niyet ve istekleri vb. oranında sistemle bütünleşmiştir.

Türkiye’de yaşayan etnik topluluklar arasında nüfus açısından en büyüğünü Kürt asıllı yurttaşlar oluşturmaktadır. Kürt nüfusun sosyal açıdan en temel özelliği homojen bir topluluk oluşturmamasıdır. Türkiye’de yaşayan Kürt asıllı yurttaşlar arasında bölge, kent-kır, dil, mezhep ve ekonomik düzey temelinde yaşanan farklılıklar bulunmaktadır. Kürt topluluğu, esasen, Güneydoğu Anadolu Bölgesi’nde yoğun bir biçimde yaşamakla birlikte, 50’li yıllardan bu yana bütün ülkede gözlenen ekonomik temelli iç göç ve 80’lerin sonundan itibaren ortaya çıkan zorunlu göç nedeniyle başta İstanbul olmak üzere belli başlı büyük kentlere de yerleşmiştir. Kürt asıllı nüfusun türdeş olmayan yapısı refah, eğitim, ve benzeri olanaklardan farklı düzey ve oranlarda yararlanması sonucunu vermektedir. Dolayısıyla, toplumsal kaynaşma hususunda önemli bir sorun oluşturan Kürt kimliğinin sistemle bütünleşmesi, her Kürt asıllı yurttaşın farklı türden kendini tanımlama ve özdeşleşme stratejisiyle doğrudan ilgilidir. Etnik kimlik, Güneydoğu Bölgesi’nde süren çatışma ortamı ve prestijiz işleri “prestiji düşük” grupların üstlenmesi biçimindeki emeğin kültürel bölünmesiyle örtüştüğü oranda toplumsal kaynaşma önünde bir engel oluşturmaktadır.

Kürt asıllı yurttaşların yoğun olarak yaşadığı Güneydoğu Anadolu Bölgesi ekonomik açıdan geri kalmış yapısı, bölge nüfusunun ülkenin geneliyle entegrasyonunu zora sokan bir diğer temel hu-

## Daha da Geç Kalmadan: Yönetimde Yeniden Yapılanma

### Yönetimin Belirleyiciliği

Tarih boyunca devletler, yöneticilerinin başarılarına bağlı olarak güçlü ve devamlı olmuşlardır. Bir anlamda, yönetim mekanizmaları ve yöneticiler, toplumların refah, huzur ve devamlılığını belirleyen bir göstergedir. Coğrafi koşullar tabiat kaynakları ve insan varlıklarının nitelikleri gibi uzun süre değişmeyecek verilerin varlığı gerçekte "toplumsal refahın" göreceliğine işaret eder. Bu göreceli refahın azamileştirilerek sürdürülmesiye yönetim mekanizmalarına bağlıdır.

### Osmanlı'nın Sonu

Osmanlı İmparatorluğu'nun son yüz yılı, "yönetimde değişikliği" devletin yaşam sorunu olarak görenlerle iktidardaki yöneticiler ve yönetim biçimini korumak isteyenler arasındaki mücadeleyle geçmiştir. Padişah ve çevresi, zaman zaman değişim yapmayı kabul eder "görünmüş", ancak kendi iktidarının paylaşılması anlamındaki değişime -açık veya kapalı ama her zaman- karşı olmuştur. Değişim isteyenler; Batı'dan aktardıkları sistemleri toplumun koşullarına uygun biçime dönüştürememişler ve uygulayamamışlardır. Bir söylem veya bir fermanla sistemin değişebileceğine inandıkları için sonuçta başarısız olmuşlardır. Böylece değişim söyleminin zaman zaman elde ettiği kazanımlar her defasında hüsrana dönüşmüştür. Biçimini değiştirmeyen yönetim her geçen yıl bir adım daha "çöküşe" yaklaşmıştır. XIX. ve XX. yüzyıl Osmanlı yönetimi, yönetim mekanizmalarıyla devletlerin devamlılığı ve halkın mutluluğu arasındaki ilişkinin öğretici bir örneğidir.

### Cumhuriyetin Hedefi

Cumhuriyet'i kuranlar, Osmanlı'dan miras kalan yönetimin merkezdeki mekanizmalarında esaslı değişiklik yaptılar. Bakanlıkların Ankara'da yeniden kurulmasını, merkezi yönetimin yenilenip güçlendirilmesini, "Hukuk devleti"nin yapılandırılmasını başardılar. Belediyeler ve il özel idarelerinde ise yapısal değişikliğe gidilmeden, bazı düzeltmeler ve yenilemeler yapılarak bugünlere kadar gelindi.

Kurtuluş savaşından çıkmış bir ülkede tek parti yönetimi, merkezi idareyi kırıp, siyasal iradenin aşağılarda oluşmasına izin verebilir, halk iradesinin üstünlüğü ilkesinin esas ve biçimsel örgütlenmesine geçebilir miydi? Bu soruları "Hazırlık döneminden sonra evet!" diye cevaplayan Cumhuriyet, "hazırlık" döneminin sonunu ilân etmek için II. Dünya Savaşı'nın bitmesini bekledi.

### "Demokrasi"miz

Başlangıçta "parti sayısının çoğaltılması" ve "genel seçim yapılması" olarak tanımlanan demokratik siyasal hayat içinde halk deneyim kazandı, siyasal kurumlar gelişti. Ancak bu gelişme yönetim mekanizmalarını kapsamadı. Hızlı kentleşme, gelir dağılımındaki adaletsizliğin artışı, iletişimdeki gelişmeler, "demokrasi"nin öğrettikleri, yönetim mekanizmalarının değiştirilmesini zorunlu kıldığı halde, hep günü geçiştiren önlemlerle yetinildi, siyasal partiler de bu önlemler etrafında dolaşıp durdular. Oysa sistem çökmüştü. 25-30 yıldan beri, halkın mutsuzluğu arttı, birey-toplum-devlet ilişkisi sorunlar yumağı haline dönüştü, bu yumak son on yıldır devletin yolunu tıkadı.

### Yeni Bir Yönetim Sistemi İhtiyacı

Ülkeyi bugün gelmiş olduğu yere, nitelikleri uygun olmayan ve kişisel yararlarını siyasal hedeflerin önünde tutanların getirdiği iddia edilebilirse de, bu nitelikteki kişilere yürütme erkini kullanma sorumluluğunu bu sistemin verdiği unutulmamalıdır. Zaman zaman gördüğümüz ufak tefek başarılar, arkasına kamuoyu desteği almış olanların sistemin etrafından dolaşarak yaptıklarıyla elde edilen geçici işlerdir. Bu sistemi kullanarak devleti yönetmek isteyen ehliyetli ve bilgili yöneticilerin bile kalıcı başarılar elde etmesi mümkün değildir. Kaptan köşkünde kim bulunursa bulunsun, bu sistemle artık bu ülke yönetilemez. Sistem (yönetim yapısı) değişmeden bazı iyileşmeler yapılarak zaman kazanılmak istenirse, kazanıldığı sanılan zaman toplum için kayıp olacaktır. Yeni sistem, tam demokratik siyasal hayatın tanımından ve bu tanımın gereklerinden -sonucundan- başka bir şey değildir.

## Bireyden Başlayan Yönetim

Yeni yönetim sisteminin tasarımına, kişi haklarının tanımıyla başlanabilir. Düşünce, inanç, örgütlenme gibi özgürlüklerle birlikte, insanın kendisiyle ilgili karar verme hakları da değişik kişilerce farklı anlaşılacak biçimde tanımlanmalıdır: İsteddiği yerde, istediği biçimde oturma hakkı, hasta hakları, miras ve vasiyet hakkı, bunlardan bazılarıdır.

Sadece bir bireyin kendini bağlayıcı kararının geçerliliğini kabul ettikten sonra, iki-üç bireyin, sadece kendilerini bağlayıcı kararları uygulama özgürlüklerini tanımlamalıyız. Beraber belirleyecekleri düzen içinde birlikte çalışma hakkı, ortaklık kurma hakkı, ortak mal edinme hakkı, evlenme ve boşanma hakkı, özetle sözleşme hakkı, bunlardaki kamu düzeni endişesi asgaride tutularak yeniden tanımlanmalıdır. Ülkemizde kamu düzenini korumak bahanesiyle, sözleşme yapılması ve uygulamasının her safhasına ve sonuçlarına müdahale edilerek sözleşme özgürlüğü yok edilmiştir.

Bu hakları olmayan bireyin demokratik bir "devletin yurttaşı" olarak yaşaması, yurttaşlarına bu hakları vermemiş bir devletin de "demokratik" sayılması zordur. Yurttaş olamayacak bir bireyin, birey toplum ilişkilerinin (yönetim sisteminin) parçası olmasının da anlamı ve imkânı yoktur.

## Yeni Yönetimin Anlamı

Aynı semtte, aynı sokakta veya bir apartmanda oturanların, sadece o semt veya o sokakla ilgili, o semt ve o sokağın bütününde geçerli genel kararları birlikte ve çoğunlukla almaları, bu kararları başka bir kurumun değiştirememesi, onların vazgeçilmez ve devredilemez hakları sayılmalıdır.

Köy ve mahalleler veya bunların bir kısmında oturanların, o yerlerle ilgili ve yalnızca o yerde geçerli kararları alması, bu kararları kendi imkânlarıyla yürürlüğe koyması ve başka bir kurumun bunu değiştirememesi kişi haklarının bir devamı olarak görülmelidir.

Köy ve mahalleler, sınırları içindeki bütün semtler, sokaklar için geçerli genel karar verebilirler, yalnız bir semt, bir sokak, bir apartman için karar veremezler. Genel kararlara bütün sokak ve apartmanlar uyar, bu kararları köy ve mahalle yönetimi uygular.

Bu mekanizmanın devamı olarak, bir kasabada, bir kentte, bir ilçede, oturanların seçtikleri meclislerin, kendi ihtiyaçları ve sorunları hakkında, kendi sınırları içinde geçerli genel karar alabilmeleri, bu kararları kendi imkânlarıyla yürürlüğe koyabilmeleri, insan haklarının tanımladığı yönetim mekanizmasının temel ilkesidir. (\*)

Ülkenin pek çok sorunu bu temel ilke uygulanmadığı için ortaya çıkmış ve devamlılık kazanmıştır. Ancak, insanların kendi çözümlerini üretebileceğine güvenenler bu ilkenin geçerliliğine ve doğruluğuna inanabilirler. İnsana ve topluma bu güven yoksa, bu ilke kabul edilemez, edilse de uygulanamaz.

## Yeni Mekanizmalara Geçişin Başlangıç İlkeleri

Türkiye'nin yeni yönetim mekanizmalarına geçişinin temel ilkelerini aşağıdaki gibi özetleyebiliriz:

- \* Bugünkü anayasa kuralları içinde Anayasa değiştirilerek yönetim sistemi yenilenmelidir.
- \* Düşünce, toplantı, inanç, örgütlenme gibi özgürlüklerin önündeki engeller kaldırılmalı, halkın bu değişim tartışmasına katılımı sağlanmalıdır.
- \* Her birimin (bireylerin, küçük grupların, küçük köy ve mahallelerin, beldelerin, ilçelerin, vb. ) sadece kendileriyle ilgili, başkasını ve başka yerleri bağlamayan genel kararları uygulanmalıdır.
- \* Bir birim (ilçe, il, bölge, vb.) meclisi, kendilerine bağlı (bütün köy ve mahallelerde) birimlerin tamamını bağlayıcı genel kararlar alabilmelidir.
- \* Tüzel kişiliği haiz her birim, bireyler karşısında özel hükümlere tabi olmalıdır.
- \* Bu ilkeler iller, büyükşehirler, bölgeler ve ülke meclisi için de uygulanmalıdır.

### Tarhan ERDEM

Eski Sanayi Bakanı

(\*) Tanım ve ayrıntılar için bkz: *Demokratik Cumhuriyet Programı, Türkiye için Değişme ve Yenileşme Politikaları*, 4.Baskı, İstanbul, Mayıs 1997, Gökhan Matbaacılık, s. 142.



sustur. 1995'te Türkiye genelinde fert başına Gayri Safi Yurt İçi Hasıla (1987 fiyatlarıyla) 1.587.954 TL iken bu miktar Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nde 860.889 TL olmuştur.<sup>55</sup> Fert başına GSYH'nın Türkiye genelinde 1987'den 1995'e artış hızı % 11.70'ı bulurken, bu artış hızı Güneydoğu için % 0.59'da kalmıştır. Bölgenin durumunu ortaya koyan bir diğer gösterge ise sağlık personeli başına düşen nüfustur. 1994'te Türkiye geneli için 1 personel başına 494 kişi düşerken, Güneydoğu Anadolu'da bu sayı 943 kişiye çıkmaktadır.<sup>56</sup> Aynı şekilde, 1995'te okur-yazarlık oranı Türkiye genelinde % 80.64 iken, bu oran Güneydoğu Anadolu'da % 60.42'de kalmaktadır. Gerçi bu göstergelerin işaret ettiği geri kalmışlığın ardında son yıllardaki çatışma ortamının önemli rolü bulunmaktadır.

Bölge nüfusunun, gerek seçim kanunundaki berajlar, gerek Siyasi Partiler Kanunu başta olmak üzere yürürlükteki mevzuat nedeniyle siyasal temsile ilişkin sorunlar yaşadığı da ortadadır. Bu durumun, toplumsal kaynaşmayı pekiştirdiğini söylemek güçtür.

Siyasal temsil sorununun yanısıra, siyasal seçkinlerin değer ve sembolleri ile Kürt asıllı yurttaşların kültürel değer ve sembolleri arasında zaman zaman yaşanan çatışma kültürel hakların devlet düzeyinde tanınması ve hayata geçirilmesi sorununun gündeme getirmektedir. Kültürel haklar açısından bakıldığında, yürürlükteki yasal mevzuatın, Türkiye'de konuşulan ancak Türkçe dışında kalan dillerde eğitim yapılmasının yollarını kapadığı görülmektedir. 1982 Anayasası'nın 10. maddesi herkesi etnik kökenine bakmaksızın yasa önünde eşit kılmaktadır. Ancak, Anayasa'nın 26. maddesi "düşüncelerin açıklanması ve yayılmasında kanunla yasaklanmış herhangi bir dil kullanılmaz" ifadesiyle ilk kez "kanunla yasaklanmış dil" kavramını getirmiştir. Aynı doğrultuda bir diğer ifadeye, Anayasa'nın sansürle ilgili 28. maddesinde "kanunla yasaklanmış olan herhangi bir dilde yayın yapılamaz" biçiminde bir daha yer verilmektedir. Anayasa'nın 42. maddesi de aynı anlayışı yansıtmaktadır: "Türkçeden

başka hiçbir dil, eğitim ve öğretim kurumlarında Türk vatandaşlarına ana dilleri olarak okutulamaz ve öğretilmez."

Anadil, anadan ve babadan öğrenilen dil demektir ve toplumsal bir olgudur. Resmi dili ise hukuk belirler. Nitekim, Anayasa'nın 3. maddesi Türkiye Devleti'nin resmi dilinin Türkçe olduğunu kaydeder. Anayasanın yukarıda değinilen 42. maddesi ise anadil gibi doğal bir olguyu yadsımakta ve onu resmi dil muamelesine tabi tutarak kimi yurttaşlar için incitici olan bir ifade içermektedir.<sup>57</sup>

Benzer hassasiyeti 1983 tarihli Siyasal Partiler Kanununun 81. maddesinin (a) bendinde görmek mümkündür. Burada, siyasal partilerin "Türkiye Cumhuriyeti ülkesi toprakları üzerinde din, kültür, mezhep, ırk ve dil farklılıklarına dayanan azınlıklar bulunduğunu ileri süremeyecekleri" hükmüne yer verilmektedir. Aynı maddenin (b) bendine göre, siyasal partiler, "Türk dilinden veya kültüründen başka dil ve kültürleri korumak, geliştirmek veya yaymak yoluyla Türkiye Cumhuriyeti ülkesi üzerinde azınlıklar yaratarak millet bütünlüğünün bozulması amacını güdemezler ve bu yolda faaliyette bulunamazlar." Aynı yasaklamalar 1983 tarihli Dernekler Kanunu'nun 5. maddesinde de dernekler açısından tekrarlanmaktadır.

Toplumsal kaynaşma açısından duyarlı bir diğer grup Alevilerdir. Alevilik, sünnilikten oldukça farklı, kökleri İslam-öncesi dönemlere uzanan, heterodoks bir müslümanlık anlayışının savunucusudur. Büyüklüğü konusunda resmi bir sayı olmayan bu inanç topluluğunun ülke nüfusunun neredeyse dörtte birini oluşturduğu yönünde yaygın bir kanı vardır. Bu topluluğun toplumsal kaynaşma bakımından en fazla dile getirdiği hususların başında, Başbakanlık'a bağlı Diyanet İşleri Başkanlığı'na egemen olan anlayışın, Alevi inanç yorumuna ve ibadet usullerine kapalı olması gelmektedir. Kimi Alevi kesimleri Diyanet İşleri Başkanlığı'nda adil temsil talebi yönünde görüş bildirmişlerdir. Kimileri de bu kamu kurulu-

şu niteliğindeki Diyanet İşleri Başkanlığı yerine her inanç topluluğunun (her mezhebin) kendi dini işlerini kendisinin düzenlemesine elverecek bir özerkleşmeden yanadırlar. Alevi topluluğunun toplumsal kaynaşma açısından sakıncalı gördüğü bir başka konu, 1982 Anayasası'yla ilk ve orta-öğretim kurumlarında "din dersi"nin zorunlu kılınmış olmasıdır. Bu dersin varlığını ve işlenişini, Alevi topluluğu bir zorlama olarak görmektedir. Bu topluluğun bir zorlama olarak algıladığı konuların arasında, "Alevi" sözcüğünü kendini adlandırmak üzere kullanan dernek, vakıf ve benzeri örgütlenmelere izin verilmemesi de bulunmaktadır. Bu kısıtlama sonucunda Alevi topluluğu dernek ya da vakıf kurduğunda Pir Sultan Abdal, Hacı Bektaş gibi tarihte öne çıkmış, kültür ya da inanç adamlarının adlarını kullanmaktadır.

### 3.2.7. Sivil Toplum ve Katılımın Önündeki Zorluklar

Kolektif özgürlüklerin kullanılmasında gerek yasalardan kaynaklanan gerekse uygulamada gözlemlenen kısıtlamalarla karşılaşanlar, yalnızca etnik gruplar ve inanç grupları değildir. Köken, inanç farkı olmaksızın bütün yurttaşlar, farklı oranlarda da olsa aynı sorunlarla karşılaşmaktadırlar. Türkiye'ye özgü siyasal kültürün ana direğini oluşturan otoriter ve merkezîyetçi modernleşme anlayışı, 50'li yıllarda çok partili yaşama geçilmiş olsa bile, merkezkaç potansiyel taşıyan unsurları, birlik ve beraberliği örseleyen dinamikler olarak algılayagelmiştir. Bu özelliğinden ötürü Türk modernleşmesi, yurttaşların bazen merkezin dikte ettiği doğrultuların dışına taşabilecek biçimde kendi çıkarları ve tercihleri yönünde ağırlar kuracakları, örgütlenebilecekleri zemin olan sivil toplumun mayalanmasına başından beri engel koymuştur. Türkiye'de sivil toplum bu engellerden ötürü ancak 70'lerden sonra filizlenmeye başlamıştır. Demokrasi, çok partili yaşamın başlangıcından itibaren çok sayıda anayasal ve yasal kısıtın daralttığı çerçevede sürdürülmektedir. Türkiye'de devlet, yurttaşlarına iyi ve "doğru ya-

şam" hususunda kendi normlarını benimsetmiştir. Oysa, çağdaş liberal demokrasi, yurttaşların inanç ve kültürel tercihleri doğrultusunda serbestçe örgütlenmelerini sivil toplum katında özgürce faaliyet göstermelerini doğal saymaktadır. Yurttaşların tarihten, doğadan ve kültürden kaynaklanan farklılıklarına bağlı "renk" ve "koku"larından bir anlamda soyutlandıkları ve bu yüzden de "eşitlenerek" dahil oldukları bir alan varsa bu siyasal alandır. Buna karşılık sivil toplum "renk" ve "koku"nun çeşitliliğinin ifadesini bulduğu alandır. Türkiye'de ise yasalara ve uygulamaya hakim olan anlayış siyasal alanın yanısıra sivil toplumu da çeşitliliğin dışavurumuna kapamıştır. Böyle olunca birçoğu sivil toplum katında kullanılacak özgürlükler çerçevesinde karşılanabilecek talep, şikayet, duyarlılık mecrası değiştirip siyaset katına taşınmıştır. Sonuçta siyaset bütün sterilizasyon çabalarına karşın kültürel sorunun yoğun baskısı altına girmiştir. Bu nedenle, Türkiye'de siyaset, tüm yurttaşların ortak sorunu olan iş, konut, sağlık, emeklilik, eğitim gibi konulara çözüm arama işlevinden uzaklaşmış, kimliksel aidiyet sorununun kapladığı bir alana dönüşmüştür. Kaynaşmayı değil kutuplaşmayı pekiştirir hale gelmiştir.

70'lerle birlikte filizlenmeye başlayan sivil toplum, ülkedeki eğitim ve gelir düzeyi artışına paralel olarak 90'lara gelindiğinde bütün kısıtlara karşın elle tutulur bir varlık göstermeye başlamıştır. 90'lar biterken sivil toplum katında üçlü bir gelişmeye tanık olunmaktadır. Daha önceleri göze batmayan bir çizgi izleyen İslami kesim, binlerce dernek, vakıf vb. kurumlar çerçevesinde örgütlenerek "tabandan İslamileştirme" arayışı doğrultusunda ciddi bir varlık noktasına eriştiğini ortaya koymuştur. Bu gelişmeye tepki olarak o zamana dek güvenlik güçleri ile adli mercileri görevle çağırarak yetinen lâik kesim, sivil toplum düzlemindeki görece pasiflikten çıkıp tabandan gelen bir karşı-sivil talep olarak ne denli güçlü bir seferberlik potansiyeli taşıdığını hissettirmiştir. Nitekim, Refah Partisi'ni 1996'da iktidara taşıyan toplumsal güçlerin başında nasıl Refah Partisi'nin sivil toplum düzlemindeki izdüşümleri gelmişse 1997'de iktidardan düşüren etkenler arasında hiç kuşkusuz lâik kanadın sivil toplum

katında yarattığı canlılık önemli rol oynamıştır. Her iki oluşumun bir ortak paydası bulunmaktadır. Her iki oluşum da din olgusunun toplumsal yaşamdaki yeri meselesini çıkış noktası olarak almaktadır. Ne var ki, Türkiye’de sivil toplum diye adlandırılan zemini oluşturanların hepsi mutlaka bu noktadan yola çıkmamaktadır. Sorunların çözümünde ilgili bütün aktörlerin işbirliğini amaçlayan tabanın katkısını demokratik mekanizmalarla devreye sokmayı hedefleyen bir üçüncü oluşum daha gözlemlenmektedir. Özellikle Birleşmiş Milletler’in Habitat II Konferansı’nın hazırlık aşamasından başlayarak ana hatları daha belirginleşen bu oluşum, sayısı yüzü bulan kadın, çevre, tüketici hakları, insan hakları, özürlüler ve benzeri konulardaki örgütleri kapsamaktadır. Bunlar sadece birer tepki hareketi olmanın ötesine geçip alternatif projeler üretme arayışına uzak olmayan örgütlenmelerdir; yerel yönetimlerle “ortaklık” içinde sorunların belirlenmesi, önceliklerin saptanması, çözüm yollarının tasarlanması ve çözüme katkı sağlanması aşamalarında etkin olmaya yönelik yeni tür kuruluşlardır.<sup>37</sup> Bu tür kuruluşlarla işbirliğine açık yerel yönetimler arasında Çanakkale, İzmit, Bursa, Bergama, Foça belediyelerini saymak mümkündür. Ne var ki, bu belediyelerin hepsi ülkenin Batı ve Güneybatısı’nda yer almaktadır. Diğer bölgelerde benzer örnekleri çoğaltmak zordur. Hem halktan gelen inisiyatif sınırlıdır, hem de yönetimlerin duyarlılığı düşüktür.

### 3.3. Öneriler

Küresel etkileşimin yoğunlaştığı bir dönemde, toplumsal kaynaşmayı sağlıklı biçimde sürdürmek ve dahası güçlendirmek giderek zor bir iş haline gelmektedir. Bu zor işin üstesinden gelmek, ancak, hemen her alanda, içiçe geçen enerji politikaların devreye sokulmasıyla mümkündür. Türkiye’nin bu hedefe ulaşmak üzere, hem kökleri geçmişe uzanan kimi uygulamalarını gözden geçirmesi, hem de yarını yakalayacak yeni bir vizyonu içeren yeni politikalar tasarlaması zorunlu gözükmektedir. Bu girişimlerin odağında ise sistemin dışladıklarını kazanma kaygısı yer almalıdır. Öncelik, kadınlara, çocuklara, gençlere ve kültürel kimliklere verilmelidir. Bu hedefe ulaşmak üzere;

- a) Aile içi dengeleri, çalışma ve siyaset yaşamını düzenleyen yasal mevzuatın yetişkin erkeğe öncelik veren otoriter ve merkezîyetçi vurgusu giderilmelidir.
- b) Terkedilmişlik duygusunun yaygınlaşma eğilimini göz önünde tutarak, toplumsal kaynaşmayı güçlendirmek üzere, kadınların, çocukların, gençlerin ve yaşlıların karşı karşıya buldukları olumsuz şartlar konusunda, kamuoyunda duyarlılık arttırıcı kampanyaların düzenlenmesi yerinde olacaktır. Bu amaçla kamu kuruluşlarıyla sivil toplum örgütlerinin işbirliği içine girmeleri teşvik edilmelidir.
- c) Olumsuz şartlar karşısındaki gruplarla ilgili olarak, kamuoyunda duyarlılık arttırıldıktan sonra, bu gruplara yönelik beceri kazandırma, koruma, destekleme işlevlerini üstlenecek refah devleti kurumları yaygınlaştırılmalı ve bu kurumların etkinlikle çalışmasını temin edecek kaynak tahsisine gidilmelidir.
- d) Refah devleti anlayışı doğrultusundaki yeni düzenlemelerle yerel yönetimlere yetki ve sorumluluk verilmeli; bu yetki ve sorumlulukları hakkıyla yerine getirebilmeleri için zorunlu olan idari reform vakit kaybedilmeksizin gerçekleştirilmelidir.
- e) Yerinden demokratik yönetim anlayışını hayata geçirecek bu reform çerçevesinde, yerel halkın sorunların belirlenmesine ve çözümüne katılımını yaygınlaştırmak ve etkin kılmak üzere yönetim çevrelerini küçük boyutlarda tutmak yoluna gidilmelidir.
- f) Yerinden demokratik yönetimle birlikte sivil toplum kuruluşlarının kamu kuruluşlarıyla “ortaklık” içinde sorunların çözümüne katkısını mümkün kılacak mekanizmalar tasarlanmalıdır.
- g) Özellikle kültürel kimliklerle ilgili olarak, varolan güvensizlik ortamını yokedecek biçimde, i) çeşitliliğin zenginlik olduğunun anlaşılmasına yönelik kamuoyu aydınlatma kampanyaları düzenlenmesi; ii) bu anlayış doğrultusunda ders kitaplarının gözden geçirilmesi, Diyanet İleri Başkanlığı’nın hizmet alanlarının seferber edilmesi, kamu kuruluşlarıyla medyanın işbirliğine gitmesi; iii) Türkiye’nin imzaladığı uluslararası sözleşmelerin içerdiği evrensel ilkeler doğrultusunda, yurttaşın kültürel haklarını serbestçe kullanımına olanak verecek düzenlemelerin hızla gerçekleştirilmesi yerinde olacaktır.

## NOTLAR

- 1 DİE, *Türkiye Nüfusu 1923-1994*, Demografi Yapısı ve Gelişimi, Ankara, 1996.
- 2 Türkiye'de yerel yönetimin II. Dünya Savaşı'ndan bu yana geçirdiği evrim ve ilgili yasal düzenlemeye ilişkin daha ayrıntılı bilgi için bkz. UNDP, *Human Development Report 1996 Turkey*, Ankara, 1996.
- 3 UNDP, *Human Development Report 1997*, Oxford University Press, New York, 1997.
- 4 DPT, *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)*, Ankara, DPT Yayın ve Temsil Başkanlığı, Yayın ve Basım Şube Müdürlüğü, 1995, s.35.
- 5 Agy, s.38.
- 6 DİE, *1990lı Yıllarda Türkiye'de Kadın*, Ankara, TC Başbakanlık, DİE Yay., 1996, s.10.
- 7 Agy, s.34.
- 8 Agy, s.31.
- 9 CEDAW Çalışma Grubunun ön toplantısında sorulan sorulara Türk Delegasyonunun yanıtı, CEDAW/C/1997, CRP.1/Add.4/New York, 17 Ocak 1997, s. 9.
- 10 *Kadın İstihdamını Geliştirme Projesi*, Ankara, Kadının Statüsü ve Sorunları Genel Müdürlüğü, 1996, s.5.
- 11 Agy, s.15.
- 12 Agy, s.17.
- 13 Dayıoğlu, Meltem, "Kentsel Kesimde Kadın İşgücü", *Sosyal Demokrat Değişim*, No:6, Ocak-Şubat 1997, s. 107.
- 14 Saktamber, Ayşe, "Ayaklarımızın Altında Cenneti Değil Dünyayı Görmek İstiyoruz", *Sosyal Demokrat Değişim*, No:6, Ocak-Şubat 1997, s. 121.
- 15 UNDP, *Human Development Report 1996 Turkey*, Ankara, 1996, s.51.
- 16 Nisan 1997'de kurulan KADER (Kadın Adayları Destekleme ve Eğitim Derneği) bu kuruluşlar arasında en etkin olanlardan birisidir.
- 17 T.C. Başbakanlık Aile Araştırma Kurumu Başkanlığı, *Aile İçi Şiddetin Boyutları, Nedenleri, Sonuçları ve Oluşum Sürecinin Analizi*, Ankara, 1994.
- İlkkaracan, Pınar ve Gülçür, Leyla, "Aile içinde Kadına Karşı Şiddet", P., İlkkaracan, L., Gülçür, C., Arın, *Sıcak Yuva Masalı: Aile İçi Şiddet ve Cinsel Taciz*, İstanbul, Metis Yay., 1996.
- Arın, Canan, "Kadına Yönelik Şiddet Açısından Türk Hukukunun Kadına Yaklaşımı", *Evdeki Terör: Kadına Yönelik Şiddet*, İstanbul, Mor Çatı Yay., 1996.
- Batum, Süheyl ve diğerleri, *Dikkat! Haklarımız*, İstanbul, Helsinki Yurttaşlar Derneği Yay., 1993.
- 18 DİE, *1990 Genel Nüfus Sayımı*, Yayın No:1616, Ankara, 1993, s.10.
- 19 DPT, *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)*, Ankara, DPT Yayın ve Temsil Başkanlığı, Yayın ve Basım Şube Müdürlüğü, 1995, s.23.
- 20 Agy, s.35.
- 21 DİE, *1990 Genel Nüfus Sayımı*, Yayın No: 1616, Ankara, 1993, s.113.
- 22 Agy, s.112-3.
- 23 DİE, *Çocuk İşgücü 1994*, Ankara, 1997; ve Karabulut, Özcan, "Türkiye'de Çalışan Çocuklar", Friedrich Ebert Vakfı, İstanbul, 1996.
- 24 Erder-Köksal, Sema, Lordoğlu, Kuvvet, *Geleceksel Çıraklıktan Çocuk Emegine*, Friedrich Ebert Vakfı, İstanbul, 1993.
- 25 Erder, Sema, *İstanbul'a Bir Kent Kondu: Ümraniye*, İletişim Yay., İstanbul, 1996.
- 26 Dışlanan çocuklarla ilgili tahminler Türkiye Sokak Çocukları Vakfı Başkanı Cumhur Onur'un UNDP ile TESEV'in ortaklaşa olarak Diyarbakır'da 29-31 Mayıs 1997 tarihlerinde düzenledikleri "Yoksulluğu Önleme Stratejileri" konulu seminerde sunduğu bildirden alınmıştır.
- 27 DPT, *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)*, Ankara, DPT Yayın ve Temsil Başkanlığı, Yayın ve Basım Şube Müdürlüğü, 1995, s.111.
- 28 İstanbul Valiliği, *Sayılarla İstanbul 1996*, İstanbul Valiliği İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü, 1996, s.35.
- 29 DPT, *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)*, Ankara, DPT Yayın ve Temsil Başkanlığı, Yayın ve Basım Şube Müdürlü-

- ğü, 1995, s. 52.
- 30 Agy, s.53.
- 31 UNDP, *Human Development Report 1996 Turkey*, s.87-97.
- 32 Erder, Sema, *Kentsel Gerilim*, Umag Yayınları, 1997.
- 33 Agy.
- 34 Andrews, Peter Alfred, *Ethnic Groups in the Republic of Turkey*, Wiesbaden, Ludwig Reichert Verlag, 1989.
- 35 DPT, *İller İtibariyle Çeşitli Göstergeler*, Ankara, Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, 1997.
- 36 Agy.
- 37 Tanör, Bülent, *Türkiye'de Demokratikleşme Perspektifleri*, İstanbul, TÜSİAD Yay., 1997, s. 156.
- 38 Uğur, Aydın, "Sivil Toplum Kuruluşları", Belge, Taciser, Bilgin, Orhan (Der.), *Yurttaş Katılımı, Sivil Toplum Kuruluşları ve Yerel Yönetimler Arasında Ortaklık ve İşbirliği*, İstanbul, Helsinki Yurttaşlar Derneği Yay., 1997, ss. 43-49.



**İ**nsani gelişme süreci, buna olanak verecek siyasi ve kurumsal bir ortam gerektirmesinin yanında, Gayrisafi Milli Hasıla'nın (GSMH) ve istihdam olanaklarının sürekli artışıyla beslenmek ve sağlıklı kamu politikaları ve toplumsal programlarla desteklenmek zorundadır. Ekonomik ve insani gelişme hedeflerine ulaşmada devletin rolü zaman içinde ve ülkeden ülkeye önemli farklılıklar gösteren yaşamsal bir önem kazanmaktadır.

Uluslararası ekonominin hızla bütünleştiği, küresel rekabetin arttığı ve insani gelişme konularına dünya çapında duyulan ilginin güçlendiği bir ortamda son yıllarda devletin rolü de daha geniş ölçüde irdelenmeye başlamıştır. Pazara dönüklüğü daha yoğun biçimde özümseyen ülkelerde, devletten makroekonominin yönetilmesinde daha etkili bir rol oynaması, rekabetin olmadığı kesimleri düzenleyip insani sermaye oluşturulmasını desteklemesi ve toplumsal bütünleşmeyi gerçekleştirmesi beklenmektedir.

Orta gelirli, gelişmekte olan bir ülke olarak, Türkiye, bir yandan iç yapısal zaafalarının üstesinden gelmeye çalışırken bir yandan da yeni dış koşullara uyum göstermeye çalışmaktadır. Özellikle 1980 sonrası dönemde döviz kısıtlamasını kaldırmak için yapılan politika-rejim değişikliği epey etkili olmuşsa da finansal açıdan geçerli bir gelişme sürecini sağlayacak reformlar gecikmiştir.

Günümüz Türkiye'sindeki mali dengesizlikler ve yüksek enflasyon, GSMH'deki büyümeyi ve sosyal güvenlik ile yoksulluğun giderilmesi için yeterli kamu kaynaklarının ayrılmasının sürdürülmesini önemli ölçüde tehlikeye atmaktadır. Bu kaygılar meyanında, 4. bölüm, Türk kamu kesiminin ekonomik ve insani gelişme bağlamında değişmekte olan rolünü ve konumunu orta vadede reform girişimlerine gereksinim duyulan kilit sorun alanlarını saptayarak özetlemektedir.

## 4.1. Türk Kamu Kesiminin Değişmekte Olan Boyut ve Önemi

### 4.1.1. Kamu Kesimi ve Kalkınma Stratejisi

1960'ların başından bu yana Türkiye kalkınma çabalarını beş yıllık planlar ve yıllık programlar çerçevesinde yapılandırmıştır. Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) resmi planlama sürecini oluşturan merkezi hükümet kuruluşu olup, beş yıllık planların hazırlanmasında kamu kesimi ve uzmanlarından olduğu kadar özel kesim uzmanlarından da yararlanmaktadır.

1970'lerin sonlarında yıkıcı bir dış borç krizinin patlaması ve bunun akabinde 1980'lerin başında daha liberal ve dışarıya dönük bir politika çerçevesinin benimsenmesi öncesinde Türkiye, yerli sanayinin korunmasına ve sanayileşme ile bölgesel kalkınma için ağırlıklı olarak Kamu İktisadi Teşekkülleri (KİT) kullanmaya dayanan içe dönük bir kalkınma stratejisi izlemekteydi. Dışarıya dönük stratejiye geçişi izleyen dönemde yetkililer IMF ve Dünya Bankasının uyarılma programlarının desteğiyle ticari ve mali liberalleşmeye geçtiler. 1982 borç krizi dönemi sonrasında benzer ikilemlerle karşılaşan Latin Amerika ekonomilerinde görülen uzun resesyonların aksine, bu uygulamalar Türkiye'de hızlı bir ekonomik düzelmeye yol açtı.

Geriyeye bakıldığında, 1960 ve 1970'lerin içe dönük kalkınma stratejisinin üretim ve istihdamda ciddi kazanımlar (örneğin, 1963-77 arası yılda ortalama % 6.5'lik GSMH artışı) ve toplumsal ve ekonomik kesimlerde önemli bir kurumsallaşma sağladığı göze çarpmaktadır. Madalyonun diğer yüzü ise fiyat sapmalarının artmasını ve ticaret rejimi ile üretim yapısında yoğun bir dışarıya karşı tutumu içermekteydi. Dolayısıyla, 1980'lerdeki dışarıya arttırma girişiminin önünü açmak için gereken sapmaları düzeltme çabalarının göreceli fiyatlarda meydana getirdiği

büyük değişimler dağılımı emek ve tarım aleyhine kaydirdi.

1980'lerin sonlarında dağılımdaki bozukluğun dayanılmaz bir hal alması politikaları saptayanları özellikle dağılımı yeniden düzenleme ve toplumsal harcamalar için ek kaynak aramaya itti. 1990'da büyük hacimde sermaye girişi sağlamak amacıyla dış kaynaklı sermaye hesabı liberalize edildi. Ne var ki makroekonomik istikrarsızlık bu dış kaynakların uzun vadeli değil kısa vadeli akışlar olmasına, bu da TL'nin fazla değer kazanmasına yol açtı. Kamu açıklarını gemlemekteki ve iç borçlanmanın yürütülmesindeki beceriksizlikler sonunda 1994 mali krizine neden oldu. Kriz gerçek kesime de sıçrayarak 1994'te eşine rastlanmamış üretim kayıplarına yol açtı. Bu arada Türkiye 1995 sonlarında yürürlüğe giren Avrupa Birliği'yle (AB) Gümrük Birliği için dışalım gümrük vergisi düzenlemelerine başladı.

Türkiye'nin Yedinci Kalkınma Planı (1996-2000) çoğunlukla sektör bazında mal dengeleri ve kapasite artışı üzerinde duran önceki beş yıllık planlardan farklı bir anlayışla hazırlanmıştır. Son plan, pazar ekonomisinin kurumsal çerçevesinin geliştirilmesi, kamu kesiminin gözetimci ve düzenleyici rolü ve insan kaynaklarının geliştirilmesiyle daha fazla ilgilenmektedir.

Yeni plan 5 ana kategoride toplanan 20 yapısal reform projesi belirlemektedir: (i) insan kaynaklarının geliştirilmesi (aile planlaması, eğitim, sağlık ve işgücü pazarı); (ii) tarım, endüstrileşme ve dünya ekonomisiyle bütünleşme (devletin gözetimci ve düzenleyici işlevinin düzeltilmesi dahil); (iii) verimliliği arttırıcı yapısal değişiklik (özellikle vergi sistemine, sosyal güvenliğe, yerel yönetimlere ve KİT kesimine ilişkin reformlar); (iv) bölgesel dengenin sağlanması (kentsel alanlar için yeni düzenlemeler vurgulanarak) ve (v) çevrenin korunması ve kalkındırılması.

Planda 1996-2000 döneminde belirlenen her yapısal reform projesi için alınacak yasal ve idari önlemlerin bir listesi verilmiştir.

Yeni planda önerilen reform girişimleri zorlu bir ulusal gündem oluşturmaktadır. Bu açıdan şu üç yaşamsal gözlem üstünde durulmalıdır. Önce, Birleşmiş Milletler'in tanımladığı insani gelişme kavramı ve ölçütleri, planı yontembilimsel çerçevesi içine kamuoyunun bu yöndeki gelişmeleri değerlendirebilmesini sağlayacak yeterlilikte oturtulamamıştır. İkinci olarak, yapısal reform projelerinin politika erimi fazlasıyla geniş tutulmuş olduğundan uygulamada açıkça belirtilmiş önceliklere gereksinim duyulacaktır. Üçüncü olarak, planlanan reformları siyasi açıdan kimin sahipleneceği Türkiye'nin yönetiminde gözlemlenen istikrarsızlık yüzünden belirsiz kalmakta ve bu teknik planlama sorunundan daha geniş kapsamlı bir sorun oluşturmaktadır.

#### 4.1.2. Kamu Kesiminin Boyut ve Yapısı

Geniş bir bakış açısından, toplam kamu kesiminin iki bileşeni vardır: (i) Genel hükümet (merkezi hükümet, yerel yönetimler, sosyal güvenlik kurumları ve bütçe dışı fonlar) ve (ii) Kamu iktisadi teşekkülleri (finansal olan ve olmayan KİT'ler). Uluslararası çalışmalarda, genel hükümetin gelir ve harcamalarının GSMH'daki payı hükümetin büyüklüğünün göstergesi olarak alınır. Türkiye ortamında genel hükümet hesapları, bu yönde bazı araştırma çabaları olmasına karşın, ulusal gelir bazında düzenli olarak yayımlanmamaktadır. Ancak Türkiye'nin planlama organı, DPT, değişik verileri birleştirip bağdaştırarak, kamu kesiminin gelir ve harcamalarını Kamu Sektörü Borçlanma Gereksinimini (KSBG) istikrarlı olarak belirleyecek bir şekilde sunarak önemli bir hizmet sağlamaktadır. Tablo 4.1 ölçüt olarak alınan 1987, 1993 ve 1996 yılları için bu şekilde toplanmış verilerle kamu finansmanındaki göze çarpan eğilimleri cari fiyatlarla GSMH'nin yüzdesi olarak vermektedir.

Tablo 4.1 Türkiye'de son on yılda kamu finansmanı genelinde önemli değişimlerin gerçekleştiğini göstermektedir. 1987-1993 döneminde

**Tablo 4.1** Kamu Sektörünün Boyut ve Yapı Göstergeleri

	1987	1993	1996
A. Toplam Kamu Sektörü, %GSMH			
1. Kamu Gelirleri	22.5	18.9	20.5
a. Vergi Gelirleri	14.8	17.8	18.0
Dolaysız	5.8	7.1	6.6
Dolaylı	8.8	10.5	11.2
Servet Vergisi	0.2	0.2	0.2
b. Faktör Gelirleri	5.6	0.6	3.8
c. Vergi Dışı Gelirler	1.8	1.4	0.9
d. Sosyal Fonlar, net	0.3	-0.9	-2.2
2. Kamu Harcamaları	28.5	30.6	30.1
a. Tüketim	7.0	12.3	10.3
b. Toplam Yatırım	10.3	7.0	4.5
c. Transferler ve Diğer Harcamalar	11.2	11.3	15.3
Faiz Ödemeleri	3.0	5.8	10.2
3. KSBG (2-1)	6.1	11.7	9.6
B. Toplam Vergi Gelirlerinin Dağılımı, %GSMH			
Konsolide Bütçe	12.1	13.2	14.9
Yerel Yönetimler	1.7	1.9	2.3
Bütçe Dışı Fonlar	1.0	2.7	0.8
Toplam	14.8	17.8	18.0
C. Sabit Kamu Yatırımlarının Payı, %			
Konsolide Bütçe	30.7	36.9	36.1
Kamu İktisadi Teşekkülleri	44.7	26.8	27.7
Yerel Yönetimler <sup>a</sup>	15.9	15.7	22.0
Sosyal Güvenlik Kurumları <sup>b</sup>	2.2	1.3	1.9
Bütçe Dışı Fonlar	6.5	19.3	12.2
Toplam Kamu Sektörü	100.0	100.0	100.0

<sup>a</sup> İller Bankası yatırımlarıyla birlikte

<sup>b</sup> Döner Sermaye yatırımlarıyla birlikte.

**Kaynak:** DPT, *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Öncesinde Makroekonomik Gelişmeler*, Ankara, 1995; SPO, *Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-95)*, Ankara, 1996; ve DPT, *Yıllık Programlar*, Ankara, 1997.



GSMH'nın yüzdesi olarak kamu harcamaları 28.5'ten neredeyse 31'e yükselirken, kamu gelirleri 22.5'ten 19 dolaylarına düşerek nihayet 1994'teki mali krize yol açan giderek genişleyen bütçe açıklarına neden olmuştur. 1987-1993 döneminde vergi toplamada görülen artışa rağmen toplam kamu gelirleri azalmıştır. Bu azalma büyük ölçüde "faktör gelirleri"ndeki, ki bu temelde kamu mülkiyetindeki aktiflerden elde edilen (amortisman dahil) sermaye gelirdir, büyük kayıplara bağlanabilir.

"Faktör geliri" kaybı 1989 sonrası popülist politikalar sonucunda finansal konumları ciddi biçimde bozulan KİT'lerle büyük ölçüde bağıntılıdır; bu politikalar önceki onyılda dağılım bozukluklarını gidermek amacıyla tarımsal sübvansiyonlarda ve gerçek ücretlerde cömert ayarlamalar içermiştir.<sup>1</sup> KİT'lerin artan faiz yükleri de finansal durumlarının kötüleşmesine katkıda bulunmuştur. 1987-1993 arasında kamu harcamaları artışı esas olarak yükselen personel giderlerini yansıtan kamu tüketimi artışından oluşmaktaydı. 1995'te genel mali durumdaki kısa ömürlü bir iyileşmeyi takiben, 1996'da kamu harcamaları/gelirler dengesi yine GSMH'nın (-) % 10'una ulaştı; kamu harcamaları %30 dolaylarında kaldı; bunun da üçte biri merkezi hükümetin faiz ödemelerinden oluşmaktaydı. 1997 Yıllık Programında, politikaları saptayanlar KSBG'yi hemen hemen tamamıyla ortadan kaldırmayı amaçlamaktaysa da önerilen gelir yaratma yöntemlerinin (özelleştirme ve aktiflerin satılması) tümüyle uygulanması olasılığı çok düşüktür.

Tablo 4.1'deki Panel B, vergi gelirinin GSMH'nın yüzdesi olarak genel hükümet altbileşenlerine dağılımını vermektedir. Bu dağılımda konsolide bütçe merkezi hükümetin hemen hemen tüm kurumlarını kapsamaktadır. Bunun tek istisnası 1980'lerin ortalarında amacı toplu konut, savunma sanayinin geliştirilmesi, fiyat dengeleme ve destek programları gibi özgül amaçlı programlar olarak açıklanan bütçe dışı fonlardır. Panel B'deki veriler konsolide bütçe ve yerel yönetimlerin çoğunlukla daha

yüksek dolaylı vergiler şeklinde oluşan vergi toplama çabalarında hafif bir artışa işaret etmektedir. Aksayan vergi toplama çabaları 4.1.4 numaralı alt bölümde daha ayrıntılı incelenmektedir.

Tablo 4.1'deki Panel C'de kamu kesimi bileşenlerinin toplam kamu yatırımlarındaki payları sunulmaktadır. Dikkate değer yapısal değişiklikler KİT'lerin payındaki düşüş ve sosyal güvenlik kurumları dışındaki diğer bileşenlerin paylarındaki artıştır. Ancak bu yapısal değişimler toplam kamu yatırımlarının GSMH'daki payındaki düşüş çerçevesinde ele alındığında, genişleyen bütçe açıklarının uzun dönemli kalkınma amacıyla yapılan yatırım harcamalarından kaynaklanmadığı olgusunun altını çizmektedir.

İlgi çekici bir başka nokta da Türk ekonomisinde kamu iktisadi teşekküllerinin göreceli yeridir. 1980 sonrası kalkınma stratejisi imalat endüstrisinde KİT'lerin rolünü azaltmıştı ama, 1980'lerin ikinci yarısında onları enerji, telekomünikasyon ve hava taşımacılığında kapasite genişletmenin bir aracı olarak kullanmayı da sürdürmüştü. Katma değer terimleriyle finansal olmayan KİT'lerin 1985'te Gayri Safi Yurtiçi Hasıla'daki (GSYİH) yüzde 8.5'luk payları, 1990'da yüzde 7.0'ye, 1995'te ise yüzde 6.4'e düşmüştür. Finansal açıkları ise 1990-92 arasında ortalama GSMH'nın %4.1'ini bulmuş, ancak 1996'da ücret sınırlaması, istihdamın azaltılması, yatırım kesintileri ve sübvansiyonların düşürülmesi sonucu keskin bir düşüşle yüzde 0.2'ye inmiştir. Finansal olmayan KİT'lerdeki toplam personel sayısı 1990'da 643.000 iken, 1996'da 484.000'e indirilmiştir.<sup>2</sup>

Toplam katma değer ve istihdamda azalan kapsamlarına karşın KİT'lerin aktif mülkiyetleri hala önemli miktardadır. Uluslararası standartlarla kıyaslandığında Türkiye'nin özelleştirme çabaları çok kısıtlı kalmıştır. 1985'ten 1996'ya kadar özelleştirmeden elde edilen toplam brüt gelir 3.45 milyar ABD doları civarındadır; bunun da sadece 1.16 milyarını Hazine'ye aktarılmıştır. Geri kalanı

kısmen özelleştirme harcamalarına, kısmen de özelleştirme portföyündeki KİT'lere sermaye aktarımı olarak kullanılmıştır.<sup>3</sup>

Kamu kesiminin mali boyutu üzerindeki bu incelememiz sosyal güvenlik harcamalarına kamu kesimi finansal bütçe dengesinin harcamalar hanesinde yer vermeyen DPT verilerine dayanmaktadır. DPT verileri sosyal sigorta kurumlarının net dengesini gelir hanesinde göstermektedir. 1996'da kamu sosyal güvenlik harcaması GSMH'nın % 6'sı dolaylarındaydı. Bu yönde bir düzeltme yapılırsa, toplam kamu harcamaları ve kamu gelirleri rakamlarının 1996'da sırasıyla GSMH'nın % 36.1'ine ve % 26.5'ine ulaştığı görülür. Ancak, kamu kesimindeki faiz yükü (1996'da GSMH'nın % 10.2'si), toplumsal ve ekonomik gelişmede kamu kesimi etkisi açısından daha işlevsel bir ölçü olan faiz dışı harcamaların düzeyini önemli ölçüde düşürmüştür. Büyük kamu açıklarının makroekonomik sürdürülebilirlik açısından olumsuz etkileri aşağıdaki alt bölümde özetlenmiştir.

#### 4.1.3. Kamu Açıkları Makroekonomik Profili Bozmaktadır

Uzun dönemli kalkınma amaçlarına makro düzeyde iç ve dış dengelerin karşılanabilir sınırları içinde ulaşılması gerekmektedir. Makroekonomik dengesizlikler çeşitli şekillerde ortaya çıkarlar: Yüksek enflasyon, hızla değişen büyüme oranları, büyük ticari ve mali açıklar, borç birikimi ve artan borç hizmetleri. Bunların düzeltilmesi çoğunlukla ayarlama sürecinde önemli toplumsal maliyetleri içeren vergi artışları ve/veya harcama kısıtlamalarını gerektirir. Bize göre, Türkiye'deki insani gelişim olasılıkları son yıllarda bozulmuş bulunan makroekonomik görünümün ışığında değerlendirilmelidir. Tablo 4.2 seçilmiş bellibaşlı makroekonomik göstergelerin 1994-1996 arasındaki durumunu, 1996 resmi verilerin tahmini olduklarının altını çizerek sunmaktadır.

## Yüksek Enflasyon ve Uzun Vadeli Maliyetleri

**G**eçtiğimiz yirmi yıl, Türkiye ekonomik tarihi açısından önceki yirmi yıllık dönemlere göre çok daha enflasyonist bir dönem olmuştur. Yıllık enflasyon oranları 1970'lerin sonundan bu yana ortalama % 60'ın, son on yıl içinde de % 75'in üzerinde seyretmiştir. Bu sorunun temel nedeni gayri safi milli hasılanın (GSMH) % 8-10'unu oluşturan kamu sektöründeki büyük açıklar ve dolayısıyla artan para arzı olmuştur. Son yıllarda, kamu sektöründeki büyük iç ve dış borçlanmalar, yüksek faiz oranları ve yüklü borçların ödenmesi ihtiyacı birçok önemli alanda kamu harcamalarının kesildiği zamanlarda bile enflasyonist baskıların daha da artmasına yol açmıştır.

Yüksek enflasyonun doğurduğu sonuçlardan bazıları oldukça açıktır. Son yirmi yıl boyunca gelir dağılımı çok daha düzensiz bir hale gelmiştir. Yüksek enflasyonun diğer sonuçlarına gelince, bunlar ya farkedilmez (görünmez) ya da ölçülmesi oldukça zor olan sonuçlardır. Örneğin; son yıllarda enflasyonun düşük olduğu bir dönem yaşamadığımız için, yüksek enflasyon ve yüksek faiz oranlarının yatırıma ve büyüme oranlarına ne ölçüde zarar verdiğini kestirebilmek güç. Yine aynı şekilde, yüksek enflasyon ve makroekonomik istikrarsızlık elbette ki, Türkiye'nin Avrupa Birliği ile imzaladığı Gümrük Birliği Anlaşması'yla elde etmiş olduğu avantajlı durumu olumsuz bir şekilde etkilemektedir ancak, bu maliyetleri hesaplayabilmek zordur. Yüksek enflasyonun hem farkedilmez hem de üzerinde tartışma gerektirmeyen sonuçları ise ülkenin kalkınmasıyla ilgilidir. Eğitim, sağlık ve bölgesel kalkınma alanlarında hükümetin yaptığı harcamalar kesildikçe, enflasyonun uzun vadedeki görünmez zararları da çarpıcı bir şekilde artmaktadır. Enflasyonun olumsuz sonuçlarının görünmez ya da ölçülmesi zor olduğu durumlardaysa bunları tartışmak ve enflasyona karşı örgütlenmek daha da zor bir hal almaktadır.

Bütün bunlara rağmen, bir toplumun bu kadar yüksek enflasyon oranlarıyla bu kadar uzun bir süre ayakta durabilmesi olağandışı gözükabilir. Aslında, toplumun enflasyonla baş edebilmek için oluşturduğu mekanizmaların çeşitliliği enflasyonu daha da kalıcı bir hale getirmiştir. Son yıllarda toplumun daha iyi örgütlenmiş kesimlerinin hepsi gelir ve refah düzeylerinin sürekli değişen fiyatlara ayak uydurabileceği garantisizlikle, enflasyonla yaşamının yollarını bulmuşlardır. Kamu sektöründe çalışan işçilerin maaşlarının sık sık ayarlanması, çiftçiler için uygulanan fiyat destekleme programları, enflasyon oranlarının üzerinde faiz veren banka hesapları, döviz hesapları ve buna benzer önlemler siyasi açıdan kuvvetli kesimlerin enflasyonla yaşayabileceklerini, hatta bazı durumlarda yüksek enflasyon oranlarından faydalanabileceklerini kesin bir şekilde ortaya koymuştur.

Bu grupların birçoğu enflasyon oranını düşürebilmek için en azından kısa vadede belli bir fiyat ödemek zorunda olduklarına inanmaktadır. Geçmişte enflasyona karşı hazırlanan yanlış tasarlanmış pek çok pakette gerçekten de bazı kesimlerden belli bir özerki talep edilmiş ancak somut bir sonuç alınamamıştır. Bu yüzden de birçok grup bu fiyatı ödemektense mevcut enflasyon oranlarıyla yaşamayı tercih etmektedir. Bu tercihler de politikacıların ve zayıf koalisyon hükümetlerinin enflasyonla mücadeledeki isteksizliklerine yansımaktadır.

Geçtiğimiz on yıllık dönemler içinde kalkınmakta olan birçok ülkenin yaşadığı deneyimler bizlere enflasyon oranını düşürmenin her şeyden önce siyasi bir süreç olduğunu göstermiştir. Bu süreç Türkiye'de hâlâ bulunmayan güçlü bir siyasi iradeyi ve bu iradenin sürekliliğini zorunlu kılar. Düşük enflasyonun faydaları birçokları için uzun vadeli ve farkedilmez olduğundan ve enflasyon oranını düşürmek için gereken bedelin hemen ödenmesi zorunlu olduğundan Türkiye'de enflasyon karşıtı bir koalisyon henüz ortaya çıkmamıştır.

Oysa, bu arada enflasyonun ekonomik büyüme, eşitlik ve insani kaynakların gelişmesi açısından uzun vadede yol açtığı zararlar artmaya devam etmektedir.

**Şevket Pamuk**  
Boğaziçi Üniversitesi

**Tablo 4.2 Makroekonomik Performansın Başlıca Göstergeleri**

	1994	1995	1996
<b>Yıllık Değişim, %</b>			
Gerçek GSMH Artışı	-6.1	8.1	7.5
Enflasyon (TEFE)	120.7	86.0	75.9
Gerçek Kur <sup>a</sup>	-24.8	23.6	-2.7
<b>Milyar Dolar</b>			
Dış Denge			
Ticaret Hesabı (fob)	-4.2	-13.2	-19.4
Cari İşlemler	2.6	-2.3	-6.8
Sermaye Hareketleri <sup>b</sup>	-4.2	4.7	10.0
<b>GSMH İçindeki Payları, %</b>			
Toplam Yurtiçi Yatırım	21.5	24.8	25.1
Tasarruf			
Kamu	-1.0	-0.4	-3.5
Özel	24.0	21.9	23.1
Dış	-1.5	3.3	5.5
KSBG <sup>c</sup>	-7.9	-5.4	-9.6
KSBG Finansmanı			
Merkez Bankası	1.3	1.2	1.2
Dış Borçlanma, net	-1.8	-0.9	-1.4
İç Borçlanma, net	8.4	5.1	9.8
Rezerv Para	4.7	4.4	4.1
M2	15.5	15.5	18.0
M2Y	31.0	30.7	35.7
Toplam Finansal Aktifler	46.4	47.2	n.a.

<sup>a</sup> Pozitif değişme ulusal paranın değer kazandığının göstermektedir.

<sup>b</sup> Net hata ve ihmallerle rezerv değişimleri hariç.

<sup>c</sup> KSBG toplam kamu sektörü borçlanma gereksinimini göstermektedir.

**Kaynaklar:** DPT, *Yıllık Programlar*, Ankara, 1996 ve 1997; Merkez Bankası, *Yıllık Rapor*, Ankara, 1997; ve Merkez Bankası, *Aylık İstatistik Bülteni*, Ankara, Ocak, 1997. 1996 hesapları tahminidir.

Tablo 4.2'den görülebileceği gibi üretimin 1994 krizinden çıkışı 1995-96'da çok hızlı olmuş, ancak gelişmekteki ülkelerin 1995 ve 1996 yılları için, sırasıyla, % 20 ve % 13 olan yıllık enflasyon oranlarıyla karşılaştırıldığında, enflasyon oranları çok yüksek bir platoda kalmıştır.<sup>4</sup> Cari işlemler açığının da 1995-96'da genişlemiş olduğu görülmekteyse de ödemeler dengesi tablosu komşu ül-

kelerle "bavul ticareti" tam olarak ölçülemediğinden netleşmemektedir. Yine de özellikle hükümetin yerel borçlanmasını dolaylı olarak kolaylaştıran özel kesim ve bankacılık sistemine verilen kısa vadeli borçlardaki artış nedeniyle tabloda gösterilmeyen dış borç miktarı 1994'te 65.6 milyar ABD dolarından 1996'da 78 milyara yükselmiştir.

Tablo 4.2'deki finansal göstergeler Türkiye ortamına özgü bazı özelliklere de dikkat çekmektedir. Türkiye'nin finansal sisteminin boyutları GSMH'ya kıyasla çok küçüktür. GSMH'daki rezerv para payının düşüklüğü enflasyon vergisinin tabanını etkili biçimde sınırlamaktadır; öyle ki kamu borçlarının kısmi bir monetarizasyonu yüksek enflasyon oranlarına yol açacaktır. Ek olarak, açıkların tahvil ve bonolarla finansmanı ulusal ekonomide göreceli olarak ufak bir yeri olan finansal pazarlarda kalabalıklaşmaya ve kaçınılmaz olarak da ağır iç borçlanma çerçevesinde yüksek faiz oranlarına yol açmaktadır. Finansal koşullardaki olumsuzluklar enflasyon beklentilerindeki katılımlar yüzünden daha da artmakta ve bono finansmanında kısılan vadelere neden olmaktadır.

Türkiye'nin mali ikilemi bu bölümün geri kalan kısımlarında da tartışılacağı gibi cüretkar bir bütçe düzenlemesi ile vergi yapısı ve sosyal güvenlik sisteminde sürdürülebilir reformlar gerektirmektedir.

#### 4.1.4. Geciken Vergi Çabaları ve Kayıtdışı Ekonomi

Türkiye'nin vergi/GSMH oranı ile ölçülen vergi çabası kesinlikle yetersizdir (1996'da % 18) ve OECD standartlarının (1994'te ortalama % 28) oldukça altındadır. Vergi bileşimi dolaysız vergilerden dolayı vergilere doğru kaymakta, bu da ekonomideki dağılım ve verimliliği olumsuz etkilemektedir. Onaran (1996) Türk vergi sisteminin "progresif"liğinin (gelirin artmasıyla verginin de artması) 1980 sonrası düşmüş olduğunu göstermektedir.<sup>5</sup>

İSO tarafından yürütülen yeni bir çalışma (1997) da Türkiye'nin aksayan vergi çabalarına ışık tutmaktadır.<sup>6</sup> Bu araştırma Türkiye'nin ilk 500 sanayi şirketinin 1995'te toplam katma değer vergisine (KDV) katkılarının % 52.8, ancak ilgili (KDV'nin uygulandığı) kesimlerde toplam katma değerdeki (TKD) paylarının ise sadece % 18 olduğunu ortaya çıkarmıştır. İSO çalışması 1995'te

ücretlerin TKD'deki payının yaklaşık % 27 olduğunu, ancak toplam gelir vergisinde bordro vergilerinin payının neredeyse % 60'a ulaşmakta olduğunu tahmin etmektedir. İSO tarafından hesaplanan tahmini vergi kayıpları ise GSMH'nın % 12.3'ünü bulmaktaydı.

Ülkenin vergi çabasının düşüklüğü tipik olarak kayıtdışı kesimdeki yaygın vergi kaçakları ve kayıtlı ekonomiye yatırımları, ihracatı ve finansal tasarrufları geliştirmek için verilen cömert vergi muafiyeti ve teşviklerle açıklanabilir. Kayıtlı ve kayıtdışı kesimler arasında belirgin ve ölçülü sınırlar bulunmamaktadır. Kayıtlı kuruluşların da iş hacimlerinin ve kazançlarının bir kısmını vergi yüklerini azaltmak amacıyla gizledikleri bilinmektedir. Kavramsal olarak, ölçülen ulusal gelir dışında kalan ve kayıtdışı gelir yaratan etkinliklerin, ölçülen GSMH içinde olup da vergi ve/veya diğer yasal zorunluluklardan kaçmak amacıyla kayda geçirilmeyen ekonomik etkinliklerden ayırılması gerekir.

Yamak (1966) ölçülen ulusal gelirin dışındaki kayıtdışı (ve tümüyle vergi dışı) ekonominin boyutları için ekonometrik olarak iyi ölçümlenmiş tahminler sunmaktadır. Bu tahminler 1987-94 döneminde GSMH'nın % 10'u ile % 25'i arasında değişmekte, son yıllarda ise artma eğilimi sergilemektedir.<sup>7</sup>

Öte yandan ölçülen ulusal gelir içindeki kayıtdışı kesimin göreceli boyutlarını ve sınırlarını belirlemek için kullanılacak uygun kıstas ve yöntemler daha da belirsiz olup halihazırda Devlet İstatistik Enstitüsü'nce (DİE) incelenmektedir. İstihdamın büyük kısmının kırsal alanlarda ve kentsel kayıtdışı kesimde olduğunun altını çizmek önemlidir. OECD (1966) tarafından gösterildiği gibi, kentsel kayıtdışı kesimin görece büyüklüğü, fiili vergi yükünün düşüklüğü ve düzenleyici kısıtlamaların yokluğu ile açıklanabilir.<sup>8</sup> Kayıtdışı kesime geçişin hızlandırılması için kayıtdışı bordro vergilerinde aşağıya doğru bir ayarlamayla kamu hizmetlerinin ve destek sistemlerinin da-

ha etkili sunumunu içeren bütüncül bir yaklaşım öneririz.

## 4.2. İstihdam Yapısı ve Performans

Türkiye'nin sektörel üretim yapısı istihdamın sektörel dağılımına kıyasla ülkelerarası ölçütlere daha yakındır. 1990'ların ortalarında toplam katma değer içinde tarımın payı yüzde 15 iken, toplam istihdamdaki payı yüzde 45 dolaylarındaydı. Sektörel üretim bileşimiyle istihdamın sektörel dağılımı arasındaki bu yapısal uyumsuzluk ender rastlanacak genişlikteki verimlilik farklılıklarının, kırsal kesimden kentsel kesime göç etme oranlarının hızla artmasının ve işgücü pazarlarında yüksek bölümlenmenin temel nedenidir.

Tablo 4.3, DIE'nün hane bazında yürüttüğü işgücü anketlerine dayalı olarak 1994 ile 1996 arasındaki işgücü pazarı göstergelerini sunmaktadır. Bu anketlerin örneklem boyutları nüfusa oranla

çok küçük olduğundan ülke çapındaki toplu tahminler önemli ölçüde hata payı içeriyor olabilirler. Yine de, eldeki göstergeler 1994'teki para krizi ve iç harcamalardaki azalma sonucu toplam üretimin düşmesiyle birlikte tepe noktasına erişen işsizlik oranının azalmakta olduğuna işaret etmektedirler.

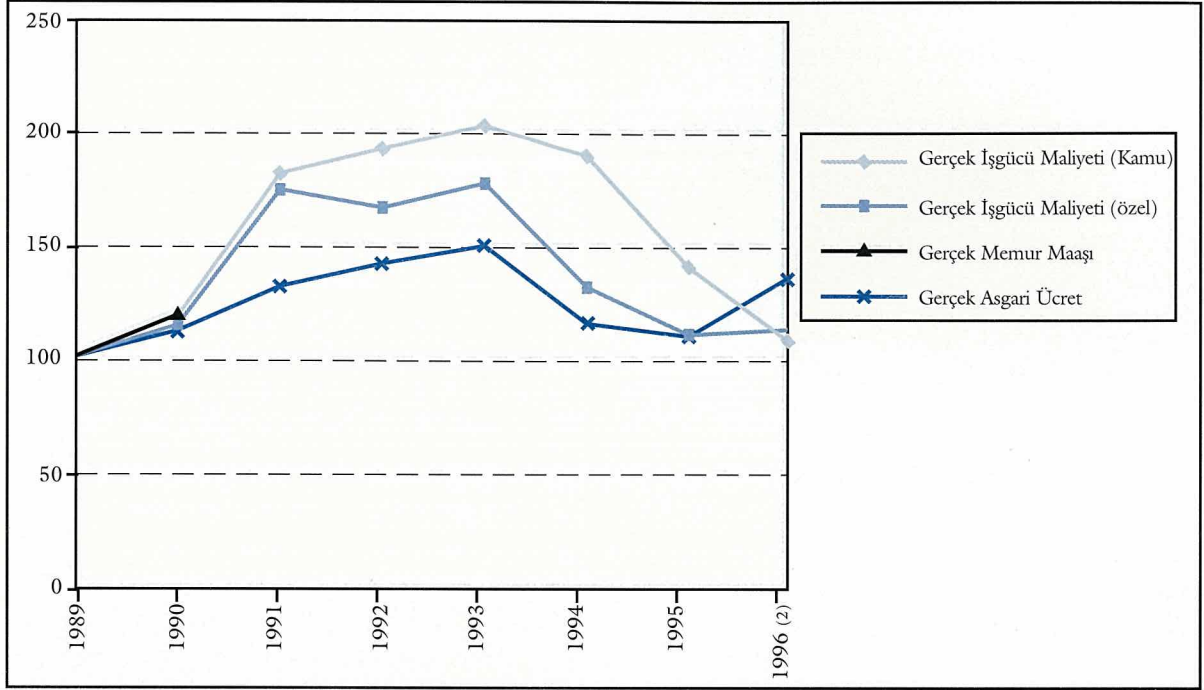
Üretim ve istihdamın 1994 sonrası hızla düzelmesi kısmen gerçek ücretlerin aşağıya doğru esnekliğiyle açıklanabilir; zira bu esneklik gerçek döviz kurlarındaki değer kayıpları ve yüksek faiz oranlarından kaynaklanan maliyet şoklarının özümsemesini kolaylaştırmaktadır. Şekil 4.1 gerçek ücretlerde 1989 ile 1996 arası hareketleri gösterirken 1990-93 arasındaki ücret patlamasına ve 1994-96 döneminde bunu izleyen keskin düşüşü belirlemektedir; bu düşüş özellikle, daha önce de belirtildiği gibi, KİT kesimindeki açıkların azaltılmasına önemli katkıda bulunan kamu kesimi işgücünün gerçek maliyetinde ortaya çıkmaktadır.

**Tablo 4.3** İşgücü Pazarı Göstergeleri

	1994	1995	Nisan-1996
15 yaş ve üstü nüfus (bin)			
Sivil işgücü	21403	21907	22212
Sivil istihdam	19664	20394	20821
İşsizlik oranı,%			
Türkiye	8.1	6.9	6.3
Kentsel	11.8	10.2	9.2
Eksik İstihdam Oranı,%			
Türkiye	8.2	6.7	6.3
Kentsel	8.5	7.3	6.5
Sivil İstihdam (toplamdaki pay, %)			
Tarım	44.8	46.8	44.9
Sanayi	16.4	15.2	16.1
Hizmetler	38.8	38.0	39.0

*Kaynaklar:* DPT, *Yıllık Program* (Tablo II.5 ve II.6), Ankara, 1997.

### Şekil 4.1 Gerçek İşgücü Maliyeti



Kaynak: DİE, Yıllık Program (Tablo II.8), Ankara, 1997.

**Tablo 4.4** Hane Üyelerinin İstihdam Statülerine Göre Sayı ve Gelirleri

	1994	
	Sayı	Gelir
Türkiye	100.0	100.0
Ücretli	33.0	34.8
Serbest Meslek	21.3	33.8
İşveren	3.3	18.3
Diğer <sup>a</sup>	42.4	13.1
Kentler	100.0	100.0
Ücretli	54.2	40.9
Serbest Meslek	14.2	17.7
İşveren	6.1	24.9
Diğer <sup>a</sup>	25.5	16.5
Kırsal	100.0	100.0
Ücretli	15.7	23.0
Serbest Meslek	27.1	65.4
İşveren	1.1	5.3
Diğer <sup>a</sup>	56.1	6.3

<sup>a</sup> Ücretsiz çalışan aile üyelerini de kapsar.

Kaynak: DİE, 1994 Gelir Dağılımı Anketi Geçici Sonuçları ile 1987 Gelir Dağılımı Anketi Sonuçlarının Karşılaştırılması, Ankara, 1996.

1994'teki istihdam kayıpları ve gerçek ücretlerde bunu izleyen erozyon makroekonomik ve finansal sürdürülebilirliğin çalışan nüfusun refahı ile ilişkisinin altını açıkça çizmektedir. Bölüm 4.1.3'te mali ayarlama ve makroekonomik istikrarın yaşamsal önemini vurgulamamızın birincil nedeni budur.

Tablo 4.4, 1994 DİE gelir dağılımı araştırması sonuçlarına bağlı olarak, aile içi çalışan nüfusun istihdam statülerine göre dağılımını belgelemektedir.<sup>9</sup> Serbest meslek sahipleri ve "diğer" kategorisinin (özellikle, ücret almadan çalışan hane üyelerini içeren) toplam işgücündeki payı yaklaşık % 64'tür ki, bu rakam Türkiye'deki kayıtdışı istihdamın kaba bir ölçüsü olarak alınabilir. "Diğer" kategorisinin toplam işgücündeki payı % 42 iken, gelirdeki payı sadece % 13'tür. Kentli kesimde ücretlilerin (günlük işçiler dahil) sayısal payı % 54.2 iken gelirdeki payları sadece % 40.9'dur. Bu rakamlar Türkiye'nin işgücü pazarının önemli bir bölümünün, yeterli bir kamu sosyal güvenlik ağının yokluğunda, düşük ücretli işleri kabullenmeye razı, "çalışan yoksul"lardan oluştuğunu göstermektedir.<sup>10</sup>

Resmi işgücü araştırmaları kentli alanlardaki işsizliğin odakları hakkında da bilgi sağlamaktadır.

Araştırma sonuçları gençler (özellikle 15-24 yaş arası) ve kentli kadınlar arasında yüksek bir işsizlik oranını göstermektedir. Kayıtlı işçiler arasında brüt iş değişim oranları (ilk istihdamın yüzdesi olarak ayrılımlar ve işe almaların toplamı) kamu kesimine kıyasla özel kesimde çok daha yüksek olup 1994 krizi esnasında % 40'a yaklaşmıştır.<sup>11</sup> Kamu kesimindeki iş güvencesi, düşük ve orta düzeyde nitelik gerektiren az sayıda işe büyük sayıda başvuru yapılmasının nedenini açıklayan kilit öğedir.

### 4.3. Gelir Dağılımı ve Yoksulluk

#### 4.3.1. En Son Bulgular

Bu yılki rapor DİE'nin yeni yayımladığı 1994 hane gelirleri araştırmasından yararlanmakta ve bu bulguların DİE'nin önceki 1987 araştırması bulgularıyla kıyaslanmasına olanak vermektedir. Dağılımsal istatistikler Tablo 4.5'te özetlenmektedir.

Eldeki bulgular gelir dağılımının 1994'te daha da çarpıklaştığını göstermektedir. Ancak bu, 1987'den bu yana yıldan yıla artagelen bir dağılımsal bozulma olarak yorumlanmamalıdır. 1990-93 alt döneminde gerçek bir ücret patlamasına ve tarımsal sübvansiyonlarda önemli bir artışa şahit olunmuştur (Şekil 4.1'e bakınız). Kriz yılı 1994'te enflasyon doruğa çıkmış, üretim ve istihdam düşmüş, gerçek ücretler ciddi bir aşınmaya uğramıştır. Gerçek kişi başına GSMH endeksi (1987 sabit fiyatlarıyla) 1987'de 100'den 1993'te 114'e yükselmiş, ancak 1994'te 106'ya inmiştir. Yine de 1994 araştırma verileri 1990'ların ortalarındaki gelir dağılımını yansıtmakta ve ölçümlenen eğilimlerin (trend) daha yakından incelenmesini gerektirmektedir.

Ülke çapındaki gelir dağılımının irdelenmesinde toplam nüfusu, onu oluşturan belirgin niteliklere sahip gelir gruplarına bölme yöntemi kullanılabilir. Bu durumda toplam gelir eşitsizliği, grup gelir

ortalamları arasındaki farkların ve nüfus oranlarına göre ağırlıklandırılmış grup içi eşitsizliklerin bir fonksiyonudur.<sup>12</sup>

Böyle bir irdeleme çerçevesi içinde ele alındığında, Türkiye'nin toplam gelir eşitsizliğinde (Gini katsayısıyla ölçülen) göze çarpan artış şu şekilde açıklanabilir: (i) Genişleyen kırsal/kentsel hane geliri farklılığı ve (ii) kentsel hanelerin nüfustaki paylarının büyüklüğünden ötürü, kırsal alandaki eşitsizlikteki azalmanın olumlu etkisini gölgeleyen kentsel alanlardaki eşitsizlik artışı. Diğer bir deyişle kırsal haneler 1994'te görece olarak yoksullaşmış ve kentsel gelir dağılımı bozulmuştur.

Kentsel alanlardaki dağılımın kötüleşmesini nasıl açıklayabiliriz? Mantıklı bir açıklama faiz gelirinin (tüm finansal kazançları içeren) 1994'te hane gelirinin bir kaynağı olarak daha fazla önem kazanmış olması ve bunun esas olarak kentsel zenginlerce elde edilmesidir. Tablo 4.5'teki gelir kaynaklarına ilişkin veriler bu yönde ipuçları sunmaktadır. 1994'te fiyat stabilizasyonunu sağlamak için döviz kurlarının nominal bir çapa (anchor) olarak kullanılması politikası karşısında faiz oranlarını sınırlama politikası ikinci plana atılmış, bu da Hazine bonoları ve bankalardaki mevduat faizlerinin çok yükselmesine yol açmıştır. Buna karşılık, bu konunun, faiz gelirlerinin gerçek ve enflasyonist öğeleri (ki bunlar DİE araştırmalarında belirlenememiştir) arasında ayırım yapılarak daha dikkatli biçimde ele alınması gerekir.

Tablo 4.6, 1987 ve 1994'te gelir dağılımının bölgesel boyutları hakkında veriler sunmaktadır. Bölgesel verilerden çıkan çok açık bir eğilim Doğu ve Güneydoğu Anadolu'nun görece gelir konusundaki önemli bozulmadır ki bu açıkça bölgede uzun süredir devam eden güvenlik sorununu yansıtmaktadır. O kadar belirgin olmamakla birlikte Akdeniz'de bazı düzelmeler (büyük olasılıkla daha hareketli turizm dolayısıyla) ve nüfustaki payına oranla gelir payında çok daha büyük bir düşüş yaşayan Orta Anadolu'da bir miktar kötüleşme görülmektedir.

**Tablo 4.5 Hanehalkı Gelir Dağılımı: DİE Araştırma Bulguları <sup>a</sup>**

	1987	1994
1. Gini Katsayısı		
Türkiye	0.43	0.49
Kentsel	0.44	0.51
Kırsal	0.49	0.41
2. Katmanlara Göre Dağılım (Q)		
Türkiye toplamı	100.0	100.0
Katman 1 (Alt% 20)	5.2	4.9
Katman 2	9.6	8.6
Katman 3	14.1	12.6
Katman 4	21.2	19.0
Katman 5 (Üst% 20)	49.9	54.9
3. Hane Gelirleri		
Türkiye	100.0	100.0
Kentsel	59.2	68.9
Kırsal	40.8	31.1
4. Hane Sayıları		
Türkiye	100.0	100.0
Kentsel	52.5	56.2
Kırsal	47.5	43.8
5. Hane Üyeleri Sayısı		
Türkiye	100.0	100.0
Kentsel	47.4	53.6
Kırsal	52.6	46.4
6. Hanehalkı Gelir Kaynakları		
Toplam Gelir (Türkiye)	100.0	100.0
Ücret Geliri	24.1	28.3
Girişimci Geliri	51.5	42.4
Tarım	22.9	16.7
Endüstri ve İnşaat	8.2	6.1
Ticaret ve Hizmetler	20.4	19.6
Kiralar	11.8	11.6
Faiz ve diğer finansal kazançlar	1.8	7.7
Karşılıksız Transferler	10.8	10.0

<sup>a</sup>20.000 nüfustan küçük yerleşimler kırsal kesime dahil edilmiştir.

**Kaynaklar:** DPT, 1994 Gelir Dağılımı Anketi Geçici Sonuçları ile 1987 Gelir Dağılımı Anketi Sonuçlarının Karşılaştırılması, Ankara, 1996.



**Tablo 4.6 Bölgelere Göre Hanehalkı Sayıları ve Gelir Dağılımı**

	1 9 8 7		1 9 9 4	
	Sayı	Gelir	Sayı	Gelir
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0
Ege ve Marmara	37.0	45.0	42.2	52.5
Akdeniz	13.4	10.7	12.5	11.1
Orta Anadolu	24.3	21.5	17.9	15.4
Karadeniz	10.6	8.9	12.8	10.8
Doğu ve Güneydoğu Anadolu	14.7	13.9	14.6	10.2

*Kaynaklar:* DPT, 1994 Gelir Dağılımı Anketi Geçici Sonuçları ile 1987 Gelir Dağılımı Anketi Sonuçlarının Karşılaştırılması, Ankara, 1996.

#### 4.3.2. Gelir-Yoksulluk Ölçüleri

Türkiye’de kamu politikası analizleri için resmen tanımlanmış bir yoksulluk çizgisi bulunmamaktadır. Ancak son zamanlarda Dumanlı (1996) ve Erdoğan (1997) tarafından yapılmış iki yarı resmi yoksulluk çalışması vardır.<sup>13</sup> Dumanlı gelir-yoksulluk çizgisini en düşük gıda gereksinimini (günde 2400 kalori) satınalma maliyeti olarak tanımlamakta ve DİE 1987 hane gelir ve harcamaları araştırmasına dayalı olarak bölge, kesim ve mesleklere göre ayrıntılı bir yoksulluk profili sunmaktadır. Öte yandan Erdoğan 1987 ve 1994 araştırmalarını veri kaynağı olarak kullanarak, en düşük gıda harcaması ve temel gereksinimlerin (gıda ve gıda dışı kalemleri içeren) maliyetine dayalı iki ayrı yoksulluk ölçüsü oluşturmaktadır. Ülke çapında hane yoksulluk çizgisi 1994’te sırasıyla ayda 138 ABD doları ve 198 ABD dolarına tekabül etmektedir.

Bu iki çalışmanın toplu sonuçları Tablo 4.7’de gösterilmektedir. Ulusal düzeyde, en düşük gıda harcaması kıstası kullanılarak yapılan genel yoksulluk oranları tahminleri epey benzemekte ve 1987’de yoksul haneler için Dumanlı tarafından % 15, Erdoğan tarafından da % 13 olarak belirlenmektedir. Erdoğan, düşük yoksulluk çizgisi altında, kentsel (kırsal) alanlar için artan (azalan) yoksulluk oranları bulmaktadır ki bu da daha ön-

ce Tablo 4.5’te gösterilen grup içi eşitsizlik eğilimlerine kabaca uymaktadır. Yoksulluk çizgisi temel gereksinimlere dayandırıldığında, Türkiye çapında yoksulluk oranı yüzde 31’e ulaşmakta ve 1987’den 1994’e kadar değişmemektedir; ama kentsel/kırsal eğilimler kalori gereksinimleri-

**Tablo 4.7 Yoksul Hanelerin Göreceli Payları (%)**

	1987	1994
Dumanlı (1996) <sup>a</sup>		
Minimum Gıda Harcaması		
Türkiye	15.2	17.3 <sup>b</sup>
Erdoğan (1987) <sup>a</sup>		
Minimum Gıda Harcaması		
Türkiye	13	11
Kentsel	4	7
Kırsal	20	11
Temel Gereksinimler		
Türkiye	31	28
Kentsel	22	28
Kırsal	38	32

<sup>a</sup> Referans olarak not 13’e bakınız.

<sup>b</sup> Tahmin 1994 araştırması verilerine dayalı değildir.

ne dayalı düşük yoksulluk çizgisi için gözlemlenen eğilimlere koşuttur. Yoksul hanelerin göreceli payları kırsal alanlarda daha yüksektir ama 1987-94 döneminde azaldıkları görülmektedir. Tahmini göstergeler yoksulluğu, kırsal yerleşimden kayıtçı kesimde sınırlı iş olanakları olan kentsel yerleşimlere kaydıran iç göç baskısı altındaki kentsel alanlardaki yoksulluğun artış eğiliminde olduğuna işaret etmektedirler.

İşlevsel açıdan, "temel insan gereksinimleri paketi" hedef grup belirlemeyi kolaylaştıracak kamu destek programlarıyla birlikte tanımlanmalıdır. Türkiye'nin, akademik ve hükümet-dışı örgütlerdeki uygulamalı toplum bilimcilerin daha etkin katılımıyla yürütülecek yoksulluk araştırmaları için daha işlevsel bir politika perspektifine ihtiyacı vardır.

## 4.4. Sosyal Güvenlik ve Koruma<sup>14</sup>

### 4.4.1. Yapı ve Kapsam

Türkiye'nin Anayasası'nda "Her bireyin sosyal güvenlik hakkı vardır. Devlet sosyal sigorta ve sosyal refah kuruluşlarını kurmak veya kuruluşlarına yardımcı olmak göreviyle yükümlüdür" denmektedir. Kamu sağlığı hizmetlerini doğrudan sağlamaya ilaveten, devlet sosyal koruma yükümlülüklerini iki temel kanaldan yerine getirmeye çalışmıştır: Kamu sosyal güvenlik kurumları ve sınırlı sosyal yardım programları. 1996'da kamu sosyal güvenlik kurumlarının toplam harcamaları GSMH'nın % 6'sıydı; bunun % 70'ini emeklilik ödemeleri oluşturmaktaydı. Hükümetin iki belli başlı sosyal yardım programına (Sosyal Yardım ve Dayanışma Fonu ve Yaşlı Yurttaşlar için Sosyal Yardımlar) harcadığı toplam miktar 1996'da GSMH'nın % 0.45'i civarındaydı. Türkiye genelinde sosyal korumayı, büyük ölçüde sosyal güvenlik kurumları sağlamakta olup, kayıtdışı kesimdeki yoksul ve dezavantajlı gruplara sağlanan kamu yardımları yetersiz kalmaktadır. Toplumsal bütünleşme çeşitli aile yardımlarına dayalı geleneksel destek sistemleriyle sürdürülmektedir.

Kamu sosyal güvenlik ve koruma yapılarının temel özellikleri şunlardır:

(i) Türkiye'de üç kamu sosyal güvenlik kurumu vardır: devlet memurları için Emekli Sandığı (ES), formal kurum ve işletmelerde çalışanlar için Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK) ve tarımdışı kesimdeki serbest meslek sahipleri için Bağ-Kur. Zorunlu kapsamlarının yanı sıra, SSK ve Bağ-Kur'a düzensiz çalışanları, ücretli tarım işçilerini ve kendi işinde çalışan çiftçileri de gönüllülük temelinde kapsama izni verilmiştir. Kamu sosyal güvenlik sistemi sınırlı kapsamdaki bir dizi özel emeklilik sandığı ile de desteklenmektedir. Karşılaştırma yılları olarak alınan 1989 ve 1995 için aktif olarak katkıda bulunanların, emeklilerin ve bunların bakmakla yükümlü olduklarının sayıları ve ilgili sistem çapındaki oranları Tablo 4.8'de gösterilmektedir.

(ii) Üç sosyal güvenlik programının harcama kapsamı emeklilik ödemelerinin yanı sıra çeşitli derecelerde sağlık bakımını, hastalık ve sakatlık sigortasını, iş kazalarını ve hamilelik tazminatlarını içermektedir. Üstelik yasa her programın bütçe tarafından karşılanmayan emeklilik tazminatlarına ilaveten sosyal yardım ekleri sunmasını zorunlu kılmıştır. Bu ekler başta SSK olmak üzere emeklilik sistemine aşırı bir yük yüklemiş bulunmaktadır. Son yıllarda, SSK'nın emeklilere yaptığı ödemelerin yanısından çoğu bu tür fon karşılığı olmayan ek ödemelerden oluşmaktadır.

(iii) Nüfusun yaşlanması kamu sosyal güvenlik sisteminin artmakta olan finansal açığının arkasındaki temel neden değildir. Türkiye'de "her 60 yaş veya üzerindeki kişi için 7 den fazla 20-59 yaş arası kişi bulunmaktadır."<sup>15</sup> Ancak her emekliye karşılık aktif katkıda bulunanların sayısı çok düşüktür ve 1989'da 2.8 iken 1995'te 2.3'e düşmüştür. 1993'de minimum emeklilik yaşının kaldırılmasından sonra SSK ve ES'de yeni emekli sayısı hızla artmış, bu da emeklilik sisteminin aktüerya temelinde büyük bir bozulmaya yol açmıştır.

(iv) Üç sosyal güvenlik kurumuna dayanmanın yanı sıra, hükümet sosyal koruma amaçlarını çeşitli çalışma yaşamı dışındaki yardım programla-

**Table 4.8 Sosyal Sigorta Programlar Kapsamındaki Nüfus (Bin kişi)**

	1989	1995
1. Aktif Sigortalı		
Toplam	7957	10260
Emekli Sandığı (ES)	1500	1880
Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK)	3612	5640
(Gönüllü/Tarım)	341	1229
Bağ-Kur	2762	2669
(Gönüllü/Tarım)	819	878
Özel Sandıklar	83	71
2. Emekliler (Pasif Sigortalı)		
Toplam	2862	4427
Emekli Sandığı	810	1156
Sosyal Sigortalar Kurumu	1478	2338
Bağ-Kur	545	881
Özel Sandıklar	29	52
3. Bağımlılar		
Toplam	28685	36501
Emekli Sandığı	5948	7863
Sosyal Sigortalar Kurumu	12826	18530
Bağ-Kur	9629	9940
Özel Sandıklar	282	168
4. Aktif Sigortalı/Pasif Sigortalı		
Toplam	2.8	2.3
Emekli Sandığı	1.9	1.6
Sosyal Sigortalar Kurumu	2.4	2.4
Bağ-Kur	5.1	3.0
Özel Sandıklar	2.8	1.4
5. Genel Bağımlılık Oranı ((3+2)/1 toplam için)	4.0	4.0
6. Sigortalı nüfusun toplam nüfusa oranı,%	71.2	82.3
7. Sağlık kapsamındaki nüfus oranı,%	52.2	65.8

**Kaynaklar:** 1989 için, DPT, *Yedinci Kalkınma Planı* (Tablo 17), Ankara, 1996 ve 1995 için, DPT, *Yıllık Program* (Tablo II.15), Ankara, 1997.

rı kanalıyla da gerçekleştirmeye çalışmaktadır. Bu çerçevede, temel araç bütçe dışı bir fonla beslenen, muhtaç kişilere öznel yardımlar sağlayan ve merkezi hükümetin yerel temsilcileri tarafından yönetilen Sosyal Yardım ve Dayanışma programıdır. Yaşlılık ve Engellilik Yardımı programı ise yerel yöneticilerle ES işbirliğinde yürütülür, 65 yaş üstündekilere veya en az yüzde 40 oranında sadece tıbbi kriterlerle saptanmış engelliliği bulunanlara yardım sağlar. 1996 Aralık ayında, bu program kapsamındaki toplam kişi sayısı 880 bin civarındaydı. Bu iki program için yapılan harcamalar gayri resmi olarak 1995'te GSMH'nin sırasıyla % 0.38'i ve 0.07'si idi. Bir diğer önemli program aylık geliri net asgari ücretin üçte birinin altında olanlara sağlık hizmeti sağlayan Yeşil Kart uygulamasıdır. 1995'te bu program kapsamındaki kart sahibi sayısı 5.5 milyon civarındaydı. 1994'te kart sahiplerinin % 20'sinden azı devlet hastahane ve sağlık merkezlerinde ücretsiz tedavi gördüler.<sup>16</sup> Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu yetimhane ve huzurevlerini yönetmekte, muhtaç çocuk ve yaşlılara küçük yardımlarda bulunmaktadır. Yerel yönetimler de küçük çapta mal ve ender olarak da parasal yardımlarda bulunmaktadır.

#### 4.4.2.Reform Yönleri

Üç sosyal güvenlik kurumunun toplam gelir/gider dengesi 1989'da küçük bir artı kaydetmiştir (GSMH'nin % 0.1'i). Prim tahsilatlarına kıyasla sigorta giderlerinin daha hızlı artması sonucu, finansal denge çok bozulmuş, 1996'da GSMH'nin % 2'si çapında bir açık ortaya çıkmıştır ki bu bütçenin eğitime ayırdığı miktarın % 70'i dolaylarındadır. Gözlemlenen açık eğilimi ürkütücüdür ve şu andaki emeklilik programlarının reformuyla tersine döndürülmelidir.

Daha önce işaret edildiği gibi finansal bozulmanın ardındaki kilit öğeler çarpık aktüeryel temel ve katkı zorunluluklarına uyumdaki düşüklüktür. Özellikle SSK'da sosyal yardım destekleri emeklilik sistemine ek yük oluşturmaktadır. Bir başka

yapısal aksaklık katkı paylarına konan tavanların alçaklığıyla ilgilidir; bu yüzden yüksek ücretlerde katkı payları düşmektedir.

Sosyal güvenlik sisteminin reformu zorlu bir ulusal görev olup, devlet, işverenler ve sigortalı bireylerin sorumlulukları arasında finansal geçerliliği ve toplumsal benimsenirliği olan bir dengenin oluşturulmasını gerektirir. Sosyal güvenlik sorunlarını ve eğilimlerini ele alan bu özet beş temel yönde hızlı düzeltici eylemlerin gerektiğini göstermektedir: asgari emeklilik yaşının yükseltilmesi, asgari katkı süresinin uzatılması, katkılarla yararlar arasında daha adil bir dengenin oluşturulması, primlerin toplanmasını sağlayacak daha düzenli mekanizmaların geliştirilmesi ve eski emeklilere verilen sosyal yardım eklerinin yerine bütçeden düzenli fonların ayrılmasına geçilmesi. Açık eğilimi önemli ölçüde değişmedikçe, eğitim, sağlık ve yoksulluk için ayrılabilen kamu kaynakları yetersiz kalacak ve ilgili sosyal programların gereksinimlerini karşılayamayacaktır.

#### 4.5. Eğitim ve Sağlık

Türkiye 1996 İnsani Gelişme Raporu, Türkiye'nin eğitim ve sağlık kesimlerindeki temel eğitim ve sorunların iyi belgelenmiş bir değerlendirilmesini sunmaktadır. Türkiye'nin HDI endeksinin boylamsal analizi eğitim ve sağlık çıktılarındaki reformların insani gelişmeye olumlu etkisini göstermekte, ayrıca hala süregelen bölgesel ve cinsiyet dengesizliklerine parmak basmaktadır. Sağlıkta görülen eşitsizlikler eğitimdeki eşitsizliklerle korelasyon göstermektedirler. Yeni ülkelerarası araştırmalar kalkınmaktaki ülkelerde eğitim yatırımlarının getirilerinin önemini yeterince kanıtlamakta ve bu getirinin erkeklerle karşılaştırıldığında kadınlarda daha yüksek olduğunu göstermektedir.<sup>17</sup> Tansel (1996) Türkiye'de eğitimin özel getirisinin eğitim düzeyine bağımlı olarak hızla arttığını göstermektedir ki bu da üçüncü düzeyde (yüksek) eğitim için mevcut aşırı istemin nedenlerini açıklamaktadır.<sup>18</sup>

### 4.5.1. Eğitim

Eğitsel erişim alanında Türkiye hakkındaki geçen yılki rapor, bazıları tekrarlanmaya değer, birkaç yapısal nitelik ve özelliği saptamıştır:

(i) "Türkiye işgücünün % 78.1'i en fazla ilköğretim düzeyindedir; % 7'si ortaokul mezunudur; % 9.7'si liseden ve sadece % 5.2'si üniversiteden mezundur." Bu istatistikler her düzeyde okullaşma oranının artması gereksinimini göstermekte ve iyi yapılandırılmış formal olmayan eğitim programlarının potansiyel yararlarına işaret etmektedir.

(ii) Okul öncesi öğretime katılım oranı (1995-96'da % 7.2) özellikle, Latin Amerika ve Karayipler gibi oranın % 38 olduğu bazı kalkınmakta olan ülkelerle kıyaslandığında, çok düşüktür. Okulda başarı ihtimalini arttırmak için gelecek yıllarda ilköğretim öncesi eğitimler için daha fazla özel ve kamu çabaları harcanması gerekecektir.

(iii) Okula devam oranları, özellikle kızlar için, beşinci yıl sonunda büyük bir düşüş göstermektedir.

Yedinci Kalkınma Planı'nda amaçlandığı gibi zorunlu eğitimin sekiz yıla uzatılması daha fazla geciktirilmeden uygulanmaya konulmalıdır. Bu meyanda, başlıca siyasi sorun meslek ve teknik eğitim orta okulları kategorisinde dini okulların yoğunluğudur. Yüksek okul düzeyinde ise hükümetler kamuoyunun yeni üniversitelerin açılması için yaptıkları baskıya karşı koyamamışlardır; açılan yeni üniversiteler ise nitelikli akademik kadrolar bulmakta ve yeterli alt yapıyı kurmakta ciddi güçlüklerle karşılaşmaktadırlar.

Öğrenci sayıları ve okullaşma oranları hakkındaki en yeni veriler resmi planın 2000 yılı için tahminleriyle birlikte Tablo 4.9'da gösterilmektedir. Türkiye'deki işgücünün aşırı düşük eğitim düzeyi veri alındığında planlanan okullaşma oranları örüntüsü doğru yöndedir, ancak gerekli mali ve insan gücü kaynaklarının nasıl elde edileceği açık değildir. Eğitim kesiminde fiziki kapasitenin artırılmasının yanı sıra, kalitenin yükseltilmesi, kaynak kullanımında verimliliğin artırılması ve performans değerlendirme sistemlerinin kurulması için de daha bütüncül çabalar gerekmektedir.

**Tablo 4.9** Eğitim Düzeyi ve Okullaşma Oranı

	1995-96 Öğrenci Sayısı (bin)	Okullaşma Oranı,%	
		1995-96	2000 Planı
Okul Öncesi Eğitim	188	7.2	16.0
Sekiz Yıllık Temel Eğitim	9548	89.0	100.0
İlkokullar	6897	103.5	
Ortaokullar	2651	65.2	
Liseler	2223	55.0	75.0
Liseler	1277	31.6	40.5
Mesleki, teknik	946	23.4	34.5
Yükseköğretim	1150	22.4	31.0
Örgün Eğitim	691	13.5	19.0
Açık Öğretim	459	8.9	12.0

*Kaynaklar:* DPT, *Yıllık Program* (Tablo II. 1), Ankara, 1997, DPT, *Yedinci Kalkınma Planı*, (Tablo 3), Ankara, 1996.

## 4.5.2. Sağlık

Daha önce Tablo 4.7'de gösterildiği üzere sosyal güvenlik planları ve özel sigorta kapsamı içinde sağlık sigortasına sahip nüfusun oranı 1989'da % 52.2'den 1995'te % 65.8'e çıkmıştır. Sigortasız hastalar büyük oranda kendi fonlarına dayanmakta ve devlet hastahane ve sağlık merkezlerinde sunulan sübvansiyonlu tıbbi hizmetlerden yararlanmaktadır. Tablo 4.10 sağlık altyapısı ve personeline ilişkin ara göstergelerde 1989-1995 arasında elde edilen önemli gelişmeleri göstermektedir.

Sağlık hizmetleri için yapılan toplam ulusal harcamaya GSMH'nın yüzdesi olarak 1985'te 2.9'dan 1993'te 4.4'e yükseldiyse de 1995'te 3.9'a düştü.<sup>19</sup> Kamu kesiminin toplam sağlık harcamalarındaki payı (konsolide bütçeye ilaveten tüm bileşenler dahil) da 1993'te % 68.2'den 1995'te %

64.3'e indi. Bu eğilimler önerilen Genel Sağlık Sigortası planının finansal temelini gerçekçi bir değerlendirilmesinde, kamu sigorta sistemlerinin (yani SSK ve Bağ-Kur) karşılaştığı katkı zorunluluğu sorunlarının doğasına özen gösterilmesi gerektiğini göstermektedir.

Eğitim ve sağlık hizmetlerine kanalize edilen mali kaynaklardaki azalma eğilimini daha da kristalize etmek amacıyla Tablo 4.11, bu iki kesim için merkezi hükümetin (konsolide bütçe) yaptığı harcamalara ilişkin son verileri açıklamaktadır. GSMH'ya oranla bütçe harcamalarında 1993 ile 1995 arasındaki düşüş temelde hükümet çalışanlarının gerçek ücretlerindeki azalmalara ve yatırım harcamalarındaki önemli kesintilere bağlanabilir. Bu eğilimler 1996'ya da uzanarak nitelikli öğrencilerin özellikle ara profesyonellik düzeyindeki eğitim ve sağlık hizmetleri sahalarına rağbet etmemelerine yol açmıştır.

**Tablo 4.10 Sağlık Altyapısı ve İnsan Kaynağı ile İlgili Göstergeler**

	1989	1995
Hasta Yatak Sayısı (bin)	132.0	152.0
Kamu	126.2	143.1
Özel	5.8 <sup>a</sup>	8.9 <sup>a</sup>
Yatak Doluluk Oranı, %	Veri yok	58.0 <sup>b</sup>
Nüfus Sayısı		
Hekim Başına	1190	925
Diş Hekimi Başına	5484	4561
Eczacı Başına	3655	3471
Hemşire Başına	1281	921
Sağlık Memuru Başına	2945	1449
Ebe Başına	1988	1446

<sup>a</sup> Yabancı, azınlık ve çeşitli vakıf ve dernek hastanelerinde 1995'te sayıları 2800'ü bulan yatakları da içermektedir.

<sup>b</sup> 1994 için hesaplanan değer.

**Kaynaklar:** DPT, *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Öncesinde Sosyal Sektörlerdeki Gelişmeler* (Tablo 15 ve 17), Ankara, 1995; ve DPT, *Yıllık Program* (Tablo II. 3 ve II.4), Ankara, 1997.

**Tablo 4.11** Konsolide Bütçeden Eğitim ve Sağlık Harcamaları

	Eğitim	Sağlık
Toplam Bütçe Harcamasındaki yüzdeler		
1992	19.7	4.0
1993	16.5	3.9
1994	13.3	3.5
1995	12.2	3.3
GSMH'nın yüzdesi		
1992	4.02	0.95
1993	4.21	0.99
1994	3.01	0.79
1995	2.75	0.75

*Kaynak: DPT, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-97), Ankara, 1997, Tablo 8.10 ve 8.15.*

## 4.6. Sonuç ve Politika Önerileri

Devletin kalkınmadaki rolünün yeniden tanımlanması tartışılacak bir konu olup yansız değerlendirmeler ve bilinçli kamuoyu tartışmaları gerektirir. Konuya ayrılan yer kısıtlamaları içinde bu Bölüm Türkiye'nin kamu kesiminin yeterli ekonomik performans sağlayıp toplumsal bütünlüğü yaratmada göreceli konum ve mali kapasitesindeki değişim eğilimlerinin (trend) yorumlamalı bir incelemesini sunmuştur. Son beş yıllık planın (1996-2000) Türkiye'nin pazar ekonomisinin kurumsal çerçevesinin düzeltilmesinde insan kaynağının geliştirilmesi konularına daha fazla özen gösterilmesi için belirli bir iradeyi ortaya koyması memnuniyetle not edilmiştir. Buna karşılık, yöntemsel açıdan insani gelişme göstergeleri ile kaynak dağılımı arasında çok daha belirgin bir analitik bağ kurulması gerekir ki eğitim hedefleri, sağlık çıktıları ve toplumdaki yoksul ve özürlü grupların korunması alanlarındaki ilerleme daha verimli biçimde yönetilebilsin.

Değerlendirmemiz 1994 krizinden sonra üretimin hızlı artışına işaret etmekle birlikte, Türkiye'nin enflasyonu indirmedeki hayal kırıklığı yaratan performansına ve kamu kesimindeki dengesizliklerin artışına da dikkat çekmektedir. Kısa vadeli borçlanmaya bu kadar çok dayalı kalmak, hele yüksek enflasyon ve iç finans kesiminin görece küçüklüğü gözönüne alındığında, Türkiye'nin büyüme sürecinin makroekonomik sürdürülebilirliğini tehlikeye sokmaktadır. Ayrıca devletin insan kaynağı oluşturmak, kentsel alt yapıyı düzeltmek, bölgesel dengesizliklere eğilmek ve yoksulluğu gidermek amaçlı gelişme programlarını uygulayacak mali kapasitesi konusunda da kuşku uyandırmaktadır.

Ülkelerarası çerçevede, Türkiye'nin bugünkü güçlükleri ona özgü değildir. Benzer sorunlara orta gelişmişlik düzeyindeki birtakım başka ülkelerde de rastlanmaktadır. En son ülkelerarası deneyimler (örneğin, Latin Amerika) kamu kesiminde yapısal reformlar içeren inanılır politikalar ve toplu çabalar sonucunda yüksek enflasyonun kabul edilebilir oranlara indirilebileceğini göstermektedir. Özel kesimin üretim, ticaret ve finansta genişleyen yetenekleri ve sivil toplum örgütlerinin ve etkinliklerinin artan kapsamı veri alındığında, kamu kesiminde sürdürülebilir bir mali denge ve kamu hizmetlerinin verimli sunumunun sağlanmasını amaçlayan bir yeniden yapılanma gerçekleştirilebilir.

Böyle bir iyimser hava içinde, Türkiye'nin bütçe sisteminde, vergi yapısında ve sosyal güvenlik kesiminde reformlara ihtiyacının aciliyetinin altını çizeriz. Bu reformlar, bölgesel kalkınma ve toplumsal korunma için daha verimli düzenlemelerle ve özelleştirme programlarıyla desteklenmelidir. Kamu finansmanında toparlanmayı amaçlayan tüm reformlar, mali yük ve yararları bir oranda yeniden dağıtımına tabi tutmaları kaçınılmaz olduğundan, karar verme sürecinde bugünkü durumu (status quo) koruma eğilimi ile karşılaşılır.<sup>20</sup> Türkiye'nin bugünkü durumunda, toplumsal dengeyi ve iktisadi verimliliği gözetken daha olumlu kurumsal koşullar sağlanması için

uzun dönemli bir yaklaşım gerekir; ancak bu yaklaşımla uluslararası ekonomi ile, iç istikrar ve sosyal adalet içinde, bütünleşme ile daha büyük yararlar elde edilebilir.

Türkiye'nin politikalarının saptanmasında kayıtdışı kesimin görelî boyutlarının küçültülmesi de özel bir önem kazanmaktadır. Bu bölümde vurgulandığı üzere, kayıtdışı kesimin sınırları belirsizdir ama kanıtlar büyük çapta vergi kaçırıldığına ve hükümetin sosyal programlarından çok sınırlı yararlanan büyük hacimli kayıtdışı iş gücüne işaret etmektedirler. Kayıtdışı işletmelerin daha kayıtdışı kuruluşlar haline geçişleri kayıtlı emeğin brüt kazancına daha düşük bir vergi oranını uygulanması, ücret dışı gelirlere uygulanacak istisna ve indirimlerin en azda tutulup vergi oranlarının indirilmesi ve bürokratik kuralların sadeleştirilmesi kanalıyla desteklenebilir. Azalan bordro vergilerinin ve genişleyen vergi temelinin tüm vergi sistemi üzerindeki net etkisinin genel-

likle olumlu olması beklenir. Kayıtdışı kesimin ekonominin kayıtlı kısmıyla bütünleşmesi kamu kesimindeki açık eğiliminin düzeltilmesinin yolaçacağı daha az maliyetli finansmanla da hızlandırılabilir. Dolayısıyla daha güçlü özelleştirme çabaları yoluyla kamu borçlarının daha hızlı azaltılması özel kesimin gelişmesi için gerekli finansal kaynakların bulunabilirliğini arttırmak ve kayıtlı istihdam fırsatlarını çoğaltma açısından da ilave önem kazanmaktadır.

Son olarak özellikle Doğu ve Güneydoğu Anadolu'nun görelî durumlarında önemli düşüşe işaret eden bölgesel gelir dağılımında gözlenen bozulmaya dikkat çekmek isteriz. Bu durum, kamu harcamalarının bölgesel bazda yeniden dağılımını gerektirmenin yanısıra, bu bölgelerde kendi kendini besleyebilen üretim ve istihdam artışı koşullarını yeniden kurabilmek için daha etkili uluslararası finansal yardım ve işbirliği biçimleri gerektirmektedir.



## NOTLAR

1. Celasun, Merih ve Arslan, İsmail, "Sustainability of Industrial Exporting in a Liberalizing Economy: The Turkish Experience", Helleiner, G. (Der.), *Manufacturing for Export in the Developing World*, Routledge, London, 1994, s. 131-166.
2. DPT, *Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-97)*, Ankara, 1997, s. 107.
3. Agy., s.109.
4. DPT, Yıllık Program, Ankara, 1997, s. 14.
5. Onaran, Ö., "An Analysis of the Turkish Income and the Value-Added Tax Systems in Terms of Progressivity", *Yapı Kredi Economic Review*, Cilt 1, No.I, İstanbul, Haziran 1996, s. 49-68.
6. İstanbul Sanayi Odası (İSO), *Vergi Potansiyelimiz, Kayıplarımız ve Görüşlerimiz*, İstanbul, 1997.
7. Yamak, N., "Türkiye'de Kayıt dışı Ekonominin Büyüklüğü", *İşletme ve Finans*, Yıl II, sayı 226, Eylül 1996, Ankara, s. 17-29. Türkiye'de kayıtdışı ekonomi hakkında daha ayrıntılı bir hesaplama için bakınız Temel, A., Şimşek, A., Yazıcı, K., "Kayıt Dışı Ekonomi Tanımı, Tesbit Yöntemleri ve Türk Ekonomisindeki Büyüklüğü", *İşletme ve Finans*, Yıl 9, sayı 104, Kasım 1994, Ankara, s. 10-33.
8. OECD, *Economic Surveys, Turkey (1995-96)*, Paris, 1996.
9. İstihdam statüsü ve bağlantılı konulardaki eğilimler için bakınız Tansel, A., "Self Employment, Wage Employment and Returns to Education for Urban Men and Women in Turkey", Bulutay, T. (Der.), *Education and the Labor Market in Turkey: Proceedings of a Seminar in Turkey*, DİE, Ankara, 1996, s. 179-208.
10. OECD (1996), Bölüm IV. Bağlantılı bir konuda Türkiye emek pazarında esneklik derecesidir. Bakınız Şenses, F., "İşgücü Piyasalarında Esneklik Türkiye için Geçerli Bir Kavram mıdır?" *ERC Working Paper*, No. 97/4, METU Economic Research Center, 1997, Ankara.
11. OECD (1996), agy., Tablo 16.
12. Celasun, Merih, "Income Distribution and Domestic Terms of Trade in Turkey, 1978-83: Estimated Measures of Inequality and Poverty", *METU Studies in Development*, 13 (1,2), 1986, s. 193-216.
13. Dumanlı, R., *Yoksulluk ve Türkiye'deki Boyutları*, DPT Yayın No. 2449, Ankara, 1996; ve Erdoğan, G., "Poverty Definitions and Poverty in Turkey", *Conference on Poverty*, ECLAC, Santiago, 7-9 Mayıs 1997.
14. Bölüm 4.4, World Bank, *Turkey: Challenges for Adjustment*, Report No. 15076-TV, Washington D.C., 1996; International Labor Office (ILO), *Overview of the Structure and Performance of the Social Security System ILO/TF/Turkey/R.34*, Geneva, 1995; ve OECD (1996), agy. yapıtlarından yararlanmıştır.
15. World Bank (1996), agy., s.31.
16. Bu paragrafta verilen figürler için OECD (1996) ve ILO (1995), agy., ve DPT tarafından sağlanan yayımlanmamış hesaplamalar.
17. UNDP, *Human Development Report*, 1996 Turkey, Ankara, 1996, s. 30.
18. Tansel (1996), agy.
19. DPT, *Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-97)*, Ankara, 1997, s. 175.
20. Türkiye'nin reform deneyiminde politik ekonomi değerlendirmeleri için bakınız Atiyas, I., "Uneven Governance and Fiscal Failure: The Adjustment Experience in Turkey", Frischtak, L. ve İ. Atiyas (Der.), *Governance, Leadership and Communication*, The World Bank, Private Sector Development Department, Washington D.C., 1996; ve Öniş, Z. ve S.Webb, "Turkey: Democratization and Adjustment From Above", Haggard, S. ve S. Webb (Der.), *Voting for Reform*, Oxford University Press, New York, 1994.

**D**evletin, toplumsal kaynaşmayı sağlama-  
daki rolü, ekonomik yaşamda üstlendiği  
görevleri dışında, insan hakları, siyasal  
katılma ve yargı başlıkları altında incelenebilecek  
bir dizi düzenlemeyi de içermektedir. Bu bölümde  
yukarıdaki başlıkların kapsadığı konulardan yal-  
nızca, "sosyal kaynaşma"yla ilgili olan temel so-  
runlara yer verilmiştir.

## 5.1. İnsan Hakları

Türk insan hakları hukuku en başta anayasal dü-  
zeyde bir takım sorunlarla karşı karşıyadır. Ana-  
yasa ve yasalar, evrensel anlamdaki insan hak-  
ları ve temel hak ve özgürlükler açısından bazı  
kısıtlamalar getirmektedir.

### 5.1.1. Anayasa'dan Kaynaklanan Genel Düzenleme Sorunları

İnsan haklarının hukuki rejiminin ana esasları  
1982 Anayasası'nın başlangıç bölümü ile, ikinci  
kısmındaki "Genel Hükümler" başlığı altında dü-  
zenlenmiştir.

Başlangıç'taki düzenlemelerde 5. paragrafın şu  
hükmü dikkat çekicidir: "Hiçbir düşünce ve müla-  
hazanın Türk milli menfaatlerinin, Türk varlığı-  
nın, devleti ve ülkesiyle bölünmezliği esasının,  
Türklüğün tarihi ve manevi değerlerinin, Atatürk  
milliyetçiliği, ilke ve inkılâpları ve medeniyetçili-  
ğinin karşısında korunma göremeyeceği ve laik-  
lik ilkesinin gereği olarak kutsal din duyguları-  
nın, devlet işlerine ve politikaya karıştırılmaya-  
cağı..." Bu hüküm Anayasa'nın uygulanışında  
genel olarak geçerli ve bağlayıcıdır. Bu, yasa ko-  
yucunun yukarıdaki esaslara dayanarak insan  
hakları alanında yeni sınırlamalara gidebilmesine  
olanak tanımaktadır. Türk Anayasa Mahkemesi'nin içtihatları da bu yöndedir.

Yukarıdaki paragrafta değinilen ve Anayasa'nın  
özellikle korunmasına çalıştığı değerlerin çoğu,  
zaten Anayasa'nın ilgili özel hükümlerinde gü-  
vence altına alınmıştır ve toplumda buna karşı

bir itiraz söz konusu değildir. Örneğin; bölün-  
mezlik, Atatürk milliyetçiliği, ilke ve inkılâpları,  
lâiklik, din ve devlet ayrılığı, din ve siyaset ayrı-  
lığı, dinin sömürü konusu yapılamaması bu tür  
özel hükümlerle korunmaktadır.

Ancak "Türk milli menfaatleri, Türk varlığı, Türk-  
lüğün tarihi ve manevi değerleri" gibi hukuki  
kapsamları tartışmalı bazı ifadeler, devletçiliğe,  
milliyetçiliğe ve maneviyata aşırı vurgularıyla,  
"sosyal kaynaşma" açısından da sakıncalar doğu-  
rulamaktadır. Ayrıca bunlar karşısında "Hiçbir  
düşünce ve mülhazanının korunma göremeyeceği"  
ibaresi de demokrasiyle bağdaşması güç bir yak-  
laşım içermektedir.

Bu saptamalar sonucunda Türkiye'de sosyal kay-  
naşmayı sağlayacak hukuki düzenlemeler açısın-  
dan, Anayasa'nın başlangıç bölümünün 5. pa-  
rağrafının tümünden kaldırılmasını önermek gere-  
kecektir. Genel hükümlerde, Anayasa'nın 13 ve  
14. maddelerinin bütün temel hak ve özgürlükle-  
rin sınırlanması konusunda yasa koyucuya çok  
geniş yetkiler tanıyan hükümleri gibi, insan hak-  
larını olumsuz yönde etkileyen teknik bir özellik  
vardır. İnsan hakları hukuki rejimi açısından iyi-  
leştirme yapılmak isteniyorsa, bu genel sınırlama  
kurallarının kaldırılması, sınırlama sebeplerinin  
sadece Anayasa'nın her hak ve özgürlükle ilgili  
özel maddesinde ve sınırlı bir şekilde gösterilme-  
si gereklidir.

### 5.1.2. Dinsel Özgürlükler

Dinsel özgürlüklerin birincisini inanç özgürlüğü  
oluşturur. Bu konuda Anayasa ve yasalardan doğan  
güvenceler esasta yeterlidir. Anayasa Mah-  
kemesi ve Yargıtay da bunları pekiştirme yolun-  
da kararlar vermişlerdir. Semavi olmayan dinle-  
rin mensuplarının ya da Yehova Şahitleri'nin ko-  
numuyla ilgili kararlar bunlara örnektir. İnanç  
özgürlüğü açısından sorunlu bir nokta, Nüfus Ka-  
nunu'nun hükmü gereği kişilerin dinsel bağlılık-  
larının nüfus kağıtlarında gösterilmesi zorunlulu-  
ğudur. Her ne kadar Anayasa Mahkemesi bu hü-  
kümde Anayasa'ya aykırılık bulmamışsa da, bu

düzenlemenin kişi özgürlüğü, inanç özgürlüğü ve lâiklik ilkeleri açısından ne denli sakıncalar taşıdığı ortadadır. Bir başka sorun da, Anayasa'nın öngördüğü zorunlu din dersleri uygulamasından kaynaklanmaktadır. 1982 Anayasasında yer alan bu hüküm, inanç özgürlüğü açısından ve dolayısıyla "sosyal kaynaşma" bakımından son derece sakıncalıdır.

Dinsel özgürlüklerin bir parçası da ibadet özgürlüğüdür. Bu alanda kamu düzeni gerekleriyle getirilen sınırlamalar dışında bu hak ve özgürlüğü sekteye uğratan düzenlemelerden söz edilemez. Uygulamada, ibadete zorlama şeklinde bazı davranışlar gözlenmişse de, bunlar çok mevzii oldukları gibi zaten yasalara da aykırıdır.

Din öğretimi de dinsel özgürlükler içinde yer alan önemli bir konudur. Sosyal kaynaşma açısından problemli hususlardan biri olan zorunlu din derslerine yukarıda da değinilmişti. Sosyal alanda kamplaşmayı arttırması bakımından sakıncalı bir başka uygulama da, İmam ve Hatip Liselerinin (İHL) adeta ortaöğretimde lâik eğitime alternatif bir karakter kazanacak şekilde yaygınlaştırılmış olmasıdır. Dolayısıyla 8 yıllık zorunlu ilköğretimin kabulü ile İHL'lerin orta kısımlarının kapatılması, lise kısımlarının sırf mesleki ihtiyaçlarla sınırlı boyutlara indirilmesi ve buralara kız öğrenci alınmaması, hem lâik eğitim açısından hem de uzun vadede toplumda kutuplaşmaların azaltılması bakımından bir zorunluluktur. Bu arada, zorunlu din derslerinin kaldırılmasının önemine bir kez daha dikkat çekmek gerekmektedir.

### 5.1.3. Düşünce Özgürlüğü

1991 yılında yapılan yasa değişiklikleriyle "düşünce suçları"nın bazıları yürürlükten kaldırılmıştır. Buna karşın, yürürlükteki mevzuatta varlığını sürdüren düşünce ve ifade özgürlüğünü kapsayan suçlar bulunmaktadır. Terörle Mücadele Kanunu da, başta 8. maddesi olmak üzere bazı yeni "düşünce suçları" tanımlamış bulunmaktadır. Basın davaları ve mahkumiyetler bu hükümlerden kaynaklanmaktadır. Halkın çeşitli ke-

simlerini sınıf, ırk, din, mezhep ya da bölge farklılığı gözeterek kin ve düşmanlığa açıkça tahriki cezalandıran TCK md. 312 hükmü, sosyal barışı sağlama yönünde olumlu bir düzenleme gibi görünmekle birlikte, uygulama bu yönde değildir. Birçok yazar, sırf açıkladıkları görüşlerden dolayı bu madde kapsamında cezalandırılmıştır. Hükümetin Ağustos 1997'de parlamentoda kabul edilen tasarısı, sorunu tümüyle çözme de olumlu bir gelişmedir.

Mevzuatta toplumsal kaynaşma amacını da göz önünde bulundurarak yeni bir ayıklamaya ihtiyaç olduğu açıktır. Bunun için de Terörle Mücadele Kanunu md. 8, TCK 132/3, 136/4 ve 155 hükümlerinin kaldırılması gerekir. Diğer maddelerde de düşüncenin cezalandırılmasını engelleyici değişiklikler yapılmalıdır.

### 5.1.4. Kitleleşim Özgürlükleri

Basın ve yayın organları ile görsel-işitsel araçlarla yapılan düşünce açıklamaları yukarıda değinilen sınırlamalardan olumsuz yönde etkilenmektedir.

Ayrıca basın ve yayın alanında da düşünce ve haberlerin serbestçe ve sınır tanımaksızın akışını engelleyen özel kısıtlamalar vardır. Bunların başlıcaları; dağıtımın önlenmesi ve yayının durdurulması (Basın Kanunu Ek md. 1 ile Medeni Kanun değişik md. 24/A) ile savcılara toplantı yetkisi veren hükümler (Basın Kanunu Ek md. 1/2), yurtdışında basılı eserlerin yurda sokulmasını ve dağıtılmasını yasaklama yetkisini Bakanlar Kurulu'na veren düzenlemeler (Anayasa ve Basın Kanunu md. 31), basın işlerinde kullanılan makine ve aletlerin zaptını ve bunlara el konmasını mümkün kılan (Basın Kanunu Ek md. 1/3) hükümlerdir. Demokrasinin gelişmesi, yaygınlaşması ve çoğulcu demokrasinin kökleşebilmesi için bu türden düzenlemelerin kaldırılması şarttır.

Görsel-işitsel alanda olumlu bir gelişme, Anayasa'nın 133. maddesiyle radyo ve TV yayını alanında devlet tekeline son verilmiş olmasıdır. Ay-

rica devlet radyo ve TV yayıncılığında "özerklik" ilkesinin yeniden kabulü de diğer önemli bir gelişmedir.

Görsel-işitsel medyada düşünce ve ifade özgürlüğüyle ilgili tartışmalar, bir üst denetim organı olarak oluşturulan Radyo ve Televizyon Üst Kurulu'nun oluşum biçimi ile yetkileri konusunda yoğunlaşmaktadır. Kurul üyeleri çoğunluk partisinin ağır bastığı bir sistemle seçilmektedir. Kurulun yetkileri, "tutucu" denetim mekanizmalarını da içermektedir. Ayrıca, başbakanın ya da onun görevlendireceği bir bakanın bazı "yayınlardan men edilmesine" karar verme yetkisi de vardır. Bu gibi kısıtlamaların kaldırılması demokratikleşme açısından yerinde olacaktır.

### 5.1.5. Kolektif Özgürlükler

"Kolektif özgürlükler" deyimini, topluluklarca kullanılan özgürlükleri ifade etmektedir. Bunlardan üçü; dernek, toplantı-gösteri ve sendika özgürlükleri üzerinde özellikle durulması gerekmektedir.

Dernek kuruluş ve faaliyetleriyle ilgili özgürlüklere 1982 Anayasası önemli kısıtlamalar getirmiştir. Bunlardan bazıları 1995 Anayasa değişiklikleriyle kaldırılmıştır. Derneklerin siyasal faaliyeti ve siyasal partilerle işbirliğine ilişkin yasaklarının kaldırılması, faaliyetten men işlemlerinin nispeten demokratikleştirilmesi, yargıç rolünün ve güvencesinin geliştirilmesi, kamu görevlileriyle ilgili haklarda genişletilmeye gidilmesi, bu tür iyileştirmelere örnektir. Ne var ki, Anayasa değişikliğinin gerektirdiği yasa değişiklikleri henüz tümüyle gerçekleştirilmiş değildir. Ayrıca, idarenin dernek özgürlüğü üzerindeki kısıtlayıcı yetkileri de devam etmektedir.

Toplantı ve gösteri yürüyüşleri özgürlüğüne ilişkin kısıtlamalar, özellikle toplantı ve gösteri yürüyüşü güzergâhlarının saptanması konusunda idareye geniş yetkiler verilmiş olması, idarenin bunları erteleme ya da yasaklama konusundaki takdir yetkisinin genişliği, sivil toplum kuruluşla-

## İslamcı Kadınlar Yurttaşlığın Sınırını Zorluyor

1980'lerden bu yana İslamcı kadınlar Türk politikasında aktif rol aldılar. Kamu kuruluşlarında başörtüsünü yasaklayan kanuna karşın İslamcı bir yaşam tarzının simgesi olarak üniversitelere başörtüleri ile geldiler. Yöneticilerden gelen baskılara, protestolarla direndiler. İslamcı Refah Partisinin kadrolarında militan olarak çalıştılar. Yalnızca İstanbul'da partinin kadın komisyonu on sekiz bin kadınla çalıştı ve 1995 seçimlerinden önceki bir ay içinde iki yüz bin kadınla yüz yüze görüştü. Bu kadınlar İslamcı ideolojiyle yönlendirilmiş (ya da bazılarına göre bu ideolojinin kurbanı olmuş) olsalar varlıkları yadsınamayacak siyasi aktörlerdi.

Eğer yurttaşlık bir devlete üyeliğin hak ve sorumluluklarını içeriyorsa, İslamcı kadınlar, eldeki yasal çerçevedeki yurttaşlık haklarının hakkaniyetini sorguluyorlardı. Onlar devletin kısıtlaması olmadan, dini gerekleri yerine getirebilme hakkına dayanarak üniversitelerde başlarını kapayabilmeyi istiyorlardı. Bu amaç bir yanda, var olan vatandaşlık haklarının masum bir uzantısıydı. Diğer yanda ise laik cumhuriyetin yurttaşları olarak bu haklarını İslamcı dünya görüşlerini yaymak için kullanıyorlardı. Eğer bu dünya görüşü Cumhuriyetin laik temellerinin değiştirilmesini amaçlıyorsa, varolan siyasal düzene açık bir tehdit idi. Laik yurttaşlık haklarının kökeninde bulunan toplumsal sözleşme, hakların ve yükümlülüklerin Tanrı tarafından belirlendiği bir kutsal toplumda söz konusu olamaz. Eğer kamu kuruluşlarında başörtüsü takıp saçını kapatmak Tanrı tarafından belirlenen bu sözleşmenin bir yayılmasına yol açacak ise, İslamcı kadınlar, yurttaşlık haklarını araç olarak kullanmak suretiyle bu hakların yersiz, ilgisiz olacağı bir inanç sistemini savunmaktadır.

En azından söylem düzeyinde İslamcı kadınlar, Türkiye Cumhuriyeti'ndeki liberal, laik hakların sınırlarını başarılı ile sorgulamışlardır. Bu hakların genişletilmesini talep etmişlerdir. Ancak şimdi bu sorgulamanın mana ifade edebileceği ortamın dağıtılmaması için kendi sorgulamalarının sınırlarını tanımlamaları gerekmektedir.

**Yeşim Arat**

Boğaziçi Üniversitesi Siyasal Bilgiler Bölümü Başkanı

rının kendi amaçları dışında toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleyememeleri, kanunun suç saydığı afiş, pankart, döviz, resim, v.b. taşıma yasakları gibi konuları kapsamaktadır. İlgili özel yasada yer alan bu kısıtlamaların gözden geçirilerek yeniden düzenlenmesi yerinde olacaktır.

Sendikal özgürlükler konusu da 1982 Anayasası ve 1983 tarihli Sendikalar Kanunu ile aşırı kısıtlamalara bağlanmıştı. 1995 yılında Anayasada ve yasada yapılan değişikliklerle bu konuda önemli ferahlamaların sağlandığı söylenebilir. Kamu görevlilerinin yeniden sendikal haklara kavuşması da bunlar arasındadır. Aşırı kısıtlayıcı hükümlerden bazıları ise ilgili yasada yer almaya devam etmektedir. Süren kısıtlamalarla ilgili örnek vermek gerekirse, kurucular ve yönetici olma şartlarına ve devletin sendikalar üzerinde idari ve mali denetimine işaret etmek yeterli olabilir. Bunların bir kısmı, zaten 1995 Anayasa değişikliğinden sonra Anayasa'ya da aykırı duruma düşmüşlerdir. Ne var ki, 1983 tarihli Sendikalar Kanunu'nun Anayasa'ya aykırılığı ileri sürülemediğinden (Anayasa geçici md. 15), yasadaki aykırılıkların Anayasa Mahkemesi'nce ayıklanabilmesine de olanak görülmemektedir. Bu konudaki iyileştirme girişimlerinin yine parlamentodan gelmesi gereği açıktır.

Kolektif özgürlüklerin önemli bir bölümü ise siyasal parti kurma ve partilerde faaliyette bulunabilme gibi siyasal alandadır. Ancak bu konu "siyasal katılma" kavramı çerçevesinde ele alınacaktır.

### 5.1.6. Kürt Sorunu

Türkiye'de "sosyal kaynaşma" açısından önemli ve özgün bir konu da, "Güneydoğu" ya da "Kürt" sorunu başlığıyla ifade edilendir. Bu konuya burada sadece hukuki ve insan haklarını ilgilendiren boyutlarıyla değinilecektir.

Türk mevzuatında etnik ayrımcılık anlamında düzenlemelere rastlamak pek kolay değildir. Ne var ki, bazı anayasal ve yasal hükümler ya da uygulamalar, dolaylı biçimde de olsa, bu konuda

insan hakları açısından problemlerin doğmasına neden olmuşlardır.

Örneğin; çocuklara verilecek adların "milli kültüre" uygun düşmesi şartı ve dolayısıyla Kürtçe isimlerin verilememesi, Kürtçe yerleşim adlarının sürekli olarak Türkçeleştirilmesi anadilin okutulması ve öğretilmesi konusundaki engeller, dernek faaliyetleri ve siyasal parti çalışmaları ile ilgili olarak konan kısıtlamalar, radyo-TV yayınlarıyla ilgili kısıtlamalar gibi daha çok uygulama ağırlıklı politikalar sosyal kaynaşmayı örselemiştir. Toplumsal kaynaşma için bu konularda demokratik ve eşitlikçi açılımlara gidilmesinde büyük yarar olduğu açıktır.

Kürtçeyi hedef alan dil yasakları yasadan çıkarıldığı halde, Anayasa'da hâlâ sürmekte, uygulamada da bunun izlerine rastlanmaktadır. Bununla ilgili Anayasa hükmünün kaldırılmasında ve uygulamanın daha özenli hale getirilmesinde toplumsal kaynaşmanın pekiştirilmesi açısından yarar vardır. Aynı şekilde, bugüne kadarki uygulamalarıyla tipik bir "düşünce suçu" manzarası çizmiş olan Terörle Mücadele Kanunu md. 8 hükmünün de kaldırılması isabetli olacaktır. Zaten ilgili yasada terör örgütü propagandası suçu vardır ve bunun korunması da doğaldır.

Kürt sorunu ile ilgili olarak tartışılan diğer bir nokta da vatandaşlık statüsü ile ilgilidir. Anayasa vatandaşlığı şöyle tanımlar: "Türk Devletine vatandaşlık bağı ile bağlı olan herkes Türktür."(md.66/1) Dikkat edilirse, bu ifadenin kapsamı sadece hukuk dünyasına ilişkindir. Bu ifadede, "Türkiye'de herkes soyca Türktür" gibi bir anlam çıkmaz. Formül sadece hukuki bir bağ olan "vatandaşlık" ile sınırlıdır. Bu açıdan da formülasyonun sakıncalı olduğu yolundaki görüşleri paylaşma olanağı yoktur.

Türk kimliğinin başka etnik kimlikleri dışlayıcı bir anlam ve içerik kazanmış olması yukarıdaki tanımdan dolayı değil, siyasal ve tarihsel bazı gelişmelerin yarattığı birikim nedeniyledir. Yapılması gereken, bu birikimin hukuk dünyasındaki

izdüşümlerinin düzeltilmesidir. Yoksa hukuk tanımıyla Türkiye'deki "vatandaşlık" statüsü etnik ve kültürel açıdan dışlayıcı ya da ayrımcı nitelik taşımamaktadır.

## 5.2. Siyasal Katılma

Günümüzde, toplumsal kaynaşmayı pekiştirmenin de çağdaş demokratik yönetimin de yolu siyasal katılım süreciyle ilgili temel unsurlardan; partiler, seçimler, TBMM, yönetim sistemi, ve baskı grupları diye de adlandırılabilir sivil toplum kuruluşlarından geçmektedir.

### 5.2.1. Siyasal Partiler

Türkiye'de siyasal partiler konusu 1961 ve 1982 Anayasaları'nda ve bunların ışığında çıkartılan yasalarda düzenlenmiştir. Partiler, her iki dönemde de demokratik hayatın vazgeçilmez kurumları sayılmıştır. Türkiye, seçim sistemlerine paralel olarak, 1960 öncesinde çoğunluk usulü ve iki partili, 1961 sonrasında da nisbi sistem ve ikiden çok partili siyasal yaşama sahne olmuştur.

Siyasal partilerin statüsünde siyasal katılma açısından dikkati çeken özellik bu katılımın oldukça sınırlandırılmış olmasıdır. Bu sınırlamalar üç ana kategoride kendini göstermektedir: Kuruculukta, üyelikte ve parti faaliyetlerinde. Kuruculuk ve üyelikle ilgili kısıtlamalar, belli suçları işlemiş olanları ya da kamu görevlisi olarak çalışanları kapsamaktadır. Bunların bazıları 1995 Anayasa değişikliği sırasında kaldırıldığı halde, gereken uyum yasaları henüz çıkarılmış değildir.

Faaliyetlerle ilgili kısıtlamalar, daha çok ideolojik sınırlamalar niteliğindedir. Türkiye bu anlamda "mücadeleci" demokrasi örneğini benimsemiştir. Partilerle ilgili kapatma davalarına Anayasa Mahkemesi'nde bakılır. Bugüne kadar bu yüksek mahkeme 20 civarında kapatma kararı vermiştir. Bunlar içinde ülke bütünlüğüne aykırı davranma gerekçesiyle verilen kapatma kararları önemli bir oran oluşturur. Bunu, lâiklik karşıtı

faaliyetler nedeniyle kapatılan partiler izlemektedir.

Partiler dünyasında katılım açısından demokrasiyle hiç de bağdaşmayan hüküm, partilerin Türk dili ve kimliği dışındaki kimliklerin korunmasını amaçlayamayacaklarını belirten SPK'nun 81. maddesidir.

### 5.2.2. Seçimler

Türkiye'de seçimlerin demokratikliğini belirleyen genel oy, eşit oy, tek dereceli oy, seçimlerin dönemselliği, gizli oy ve açık sayım, yargı yönetimi ve denetimi gibi temel ilkeler esas olarak pekiştirilmiştir. Sorun, partisel yelpazeyi daraltan yasaklamalardan kaynaklanmaktadır.

Seçim sistemi, %10'luk bir ulusal baraj öngören nisbi d'Hondt sistemidir. 1995 Anayasa değişikliği, seçim kanunları ile "temsilde adalet ve yönetimde istikrar ilkelerinin" bağdaştırılmasını istemiştir.

Kurulmuş bulunan ve bir kısmı mecliste temsil edilen parti sayısının fazlalığı ve koalisyonların istikrarsızlığı yeni seçim sistemleri arayışlarını doğurmuştur. "Yönetimde İstikrarı" vurgulayan değişiklik önerilerinde iki türlü seçim sisteminin tercihi ön planda gelmektedir.

Yönetimde istikrardan çok "temsilde adalet" noktasına ağırlık verenlerse, % 10'luk ulusal barajın % 5 civarına çekilmesini önermektedirler. Yeni demokrasilerde ve derin bölünmeler yaşayan toplumlarda nisbi sistemin ve adaletli temsilin daha birleştirici ve daha kaynaştırıcı roller oynadığı görüşü, bu tercihin ana gerekçelerinden biridir.

Yerel seçimlerde ise nisbi sistemin tek türlü uygulanışı bazı sakıncalar doğurmaktadır. Bunların en önemlisi, herhangi bir parti adayının azınlık oylarıyla ve çok küçük oy farklarıyla bir belde ya da kentin belediye başkanı seçilebilmesidir. Yerel yönetimlerde, özellikle belediye başkanı seçimlerinde iki türlü sistemin uygulanması daha adil ve hatta istikrara daha çok hizmet eden sonuçlar verebilir.

### 5.2.3. Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Hükümet Sistemi

TBMM sadece seçimle gelen üyelerden oluşur. Bu bakımdan demokratikliği tartışma götürmez. 1961 Anayasası'nın ikinci meclisi olan Cumhuriyet Senatosu'nda ise seçim dışı kanallardan gelen üyeler de vardı. TBMM'nin, 1982 Anayasası ile iki meclisli olmaktan çıkarılıp tek meclisli hale getirilmesi demokratiklik ve temsil açısından ya da sosyal kaynaşma noktasından bir zaaf değildir. Türkiye aristokratik, korporatist ya da federalist yapılı bir ülke olmadığından iki meclislilikten beklenen yarar da sağlanamamış, aksine yasama sürecinde bir hantallaşma görülmüştür. Kaldı ki, ikinci meclisin yapması beklenen süzgeç görevini bir başka düzlemde de olsa yerine getiren bir yargı organı, Anayasa Mahkemesi vardır.

Bütün bu olumlu gelişmelere karşın, sosyal kaynaşma ve siyasal katılma bakımından problemler de bulunmaktadır. Örneğin, milletvekili andının daha çok ideolojik kavramlarla yüklü olması, emek kökenli milletvekillerinin sendikal örgütleriyle bağlarını sürdürmelerine izin verilmemesi, yasal dokunulmazlığın suç işleme imtiyazı niteliği taşıyan bir zırh haline gelmesi, kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisini düzenleyen hükümlerdeki boşluklar, kanun hükmünde kararname denetlenmesindeki gecikmeleri engelleyici hükümlerin bulunmayışı gibi. Bu sorunların yapılacak yasal düzenlemelerle aşılması, toplumsal kaynaşmayı arttıracak, demokrasiyi ve katılımı pekiştirecek, parlamentonun verimini yükseltecek ve parlamento içi denetimi güçlendirecektir.

Türk anayasaları esasta parlamenter rejimi benimsemişlerdir. 1982 Anayasası, yürütmeyi ve Cumhurbaşkanı'nı eskiye oranla daha çok güçlendirmiştir. Bugün, siyasal yaşamdaki kısıtlamalar ve temsildeki istikrarsızlıklar nedeniyle, başkanlık ya da yarı başkanlık sistemi yönünde bir takım arayışlar görülmektedir.

### 5.3. Yargı

Devletin varlığının önemli bir nedeni toplumdaki haksızlıkları cezalandırıcı kurallar koyması ve yaptırımlar uygulamasıdır. İnsanların geleceğe güvenle bakabilmelerinde ekonomik refah kadar yargıya duydukları güven de önemli bir toplumsal kaynaşma unsurudur. Yargı ile ilgili iki ana sorundan birincisi bağımsızlık, ikincisi de denetim işlevidir.

#### 5.3.1. Bağımsızlık

Elbette, "bağımsızlık" kavramı "tarafsızlık" ve "yargıç güvenceleri" ile birlikte düşünülmelidir. Türk yargısı 1961 Anayasası'yla bu alanlarda çağdaş standartları yakalamış görünmekteydi. 1982 Anayasası'yla getirilen düzenlemeler, 1982-97 arasında, bazıları somut olarak da gözlenen, kimi sorunlar yaratmıştır.

Çağdaş standartlardan uzaklaşmanın birinci göstergesi Cumhurbaşkanının üst yargıç atamalarında daha fazla söz sahibi kılınmış olmasıdır. İkincisi, yargı birliğinin giderek bozulması ve idari yargı içinde Askeri Yüksek İdare Mahkemesi, genel adli yargı içinde de Devlet Güvenlik Mahkemeleri gibi yeni yargı kollarının daha bağımlı ve daha güvencesiz bir karakter göstermesidir.

Asıl büyük gerileme, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu oluşma ve işleyiş biçimindedir. Yargıç ve savcıların özlük işlerinde yetkili bu kurul, kuruluşu ve işleyiş bakımından bakanlığa bağımlı bir karaktere büründürülmüş, kurul kararları yargı denetimi dışında bırakılmıştır. Ayrıca, Adalet Bakanlığı'nın, tümü 1982 Anayasası'ndan kaynaklanan, yargıç ve savcılar üzerinde denetim ve baskı kurabileceği çeşitli mekanizmaları da bulunmaktadır.

Bu durum askeri yargıçlar için de fazlasıyla geçerlidir. Askeri yargı, askeri hiyerarşiye ve dolayısıyla yürütme gücüne çok daha bağımlı durumdadır. Üstelik bazı konularda askeri mahkemele-

rin sivilleri yargılama yetkisi de vardır. Bu yetki, sıkıyönetim ilânı durumunda sıkıyönetim mahkemeleri kurulmuşsa, daha da genişlemektedir.

### 5.3.2. Denetim Sorunları

Toplumsal kaynaşmada önemli bir unsur olan "hak arama özgürlüğü" açısından üç yargı yolu vardır: İdari yargı, anayasa yargısı ve adli yargı yolları.

İdari yargıya başvuru yolu Anayasa ve yasalarla tanınmıştır. Geçmişte, bu yolla başvuruyu zorlaştıran bazı engeller, Anayasa Mahkemesi ya da Danıştay içtihatlarıyla aşılmıştır. Bu alanda işaret edilebilecek yalnızca iki eksiklik, sözleşmeli personelin idari yargı yoluna başvuramaması ile, Basın Kanunu'nun 31. maddesi uyarınca yurda sokulması yasaklanan yayınlarla ilgili Bakanlar Kurulu kararının fiilen denetim dışı kalmış olmasıdır.

Anayasa yargısına başvuru vatandaşlar için ancak "itiraz" yoluyla mümkündür. Bu da, görülmekte olan bir davada uygulanacak yasa hükmünün Anayasa'ya aykırılığı konusunda ciddi karinelerin varlığını gerektirir. Bu takdirde dava, Anayasa Mahkemesi'ne gönderilir. Bunun dışında vatandaşların bir "anayasa şikayeti" hakkı yoktur. İptal davalarının açılması da, 1961 Anayasası döneminde bazı kurum, kuruluş ve partilere tanınmışken, 1982 Anayasası bu hakkı meclis üyelerinin altıda biri ile iktidar ve ana muhalefet partilerine tanıyarak sınırlamıştır.

Adil yargıya başvuru konusundaki başlıca engel, 1913 tarihli bir "geçici kanun"un memur yargılama işini idarenin iznine bağlayan hükmüdür. Ayrıca adli yardım (müzaharet) kurumunun iyi işlememesinin, mali durumu yetersiz vatandaşlar üzerindeki olumsuz etkisi, sosyal kaynaşma açısından giderilmesi gereken bir sorundur.

İdari yargıda başlıca sorun, bazı idari işlemlerin Anayasa tarafından yargı denetimi dışında tutulmuş olmalarıdır. Cumhurbaşkanı'nın tek başına

yapacağı işlemler, Yüksek Askeri Şura, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu ile Sayıştay kararları, memurlar aleyhine verilmiş uyarma ve kınama cezalarına karşı idari yargı yoluna başvurulamamaktadır.

Anayasa yargısı alanındaki denetim boşluklarının en önemlilerine iki örnek vermek mümkündür. Bunlardan birincisi, 1980-1983 yılları arasında çıkartılan kanun ve kanun hükmünde kararname aleyhine Anayasa Mahkemesi'ne başvurulamamasıdır. Anayasa'nın geçici 15. maddesinde öngörülen bu hüküm, 800 civarında metnin anayasa yargısı dışında kalmasına yol açmıştır. Bunlar arasında ülkenin siyasal ve kamusal yaşamını düzenleyen çok sayıda kanun vardır. İkinci önemli istisna yine Anayasa tarafından olağanüstü hallerde öngörülmüş olan bir denetim yasağıdır. Olağanüstü hallerde, sıkıyönetim ya da savaş halinde çıkartılan kanun hükmünde kararnamelere karşı Anayasa Mahkemesi'ne başvuru yolu kapatılmıştır.

Devletin bütün eylem ve işlemlerinin yargı organı tarafından denetlenmesi hukuk devleti ilkesinin gereğidir. Bunun da önkoşullarından biri yargı organının bağımsızlığının güvenceye bağlanmasıdır. Ekonomik ve toplumsal alanda yapılacak düzenlemelerle toplumsal refahı yükseltmek, toplumsal kaynaşmayı ve yurttaşların geleceğe güvenle bakmalarını sağlamak için gereklidir ama yeterli ve tek koşul değildir. Bağımsızlığı, sürati ve kararlardaki adaletiyle yargı, devletin etkinliğini ve yurttaşlık bilincinin gelişmesini güçlendiren bir unsurdur. Türkiye'de gerek yargı bağımsızlığı gerekse hukuk devleti ilkesinin gereği olan yargı denetimi açısından önemli sorunlar olsa da demokratikleşme ve toplumsal kaynaşma yolunda atılacak adımlar bu sorunları da ortadan kaldıracaktır.



İnsani Gelişim Raporu 1997 Türkiye

İNSANI  
GELİŞME RAPORU  
1997 TÜRKİYE



III. KISIM

**SONUÇLAR VE POLİTİKA ÖNERİLERİ**

•

**YOKSULLUĞU ÖNLEME STRATEJİLERİ**

**29-31 MAYIS 1997**

**DİYARBAKIR**





1997 İnsani Gelişme Raporu, Türkiye'deki insani gelişmedeki şimdiki eksiklikleri açık bir şekilde göstermektedir. Bu raporun bulgularıyla saptanan ana ulusal kalkınma önceliği, Türkiye'nin daha az gelişmiş bölgelerde âcil sosyal ve ekonomik kalkınmayla birlikte demokratikleşme sürecine öncelik vermesi gerekliliğidir. 3. ve 5. bölümlerde, nüfusun, kalkınmada ekonomik liberalizasyonun olumsuz etkilerinden ve bölgelerarası eşitsizlikten en çok zarar gören kesimleri derinliğine incelenmektedir. Bu kesimler, aynı zamanda hızla değişen bir toplumda karşılaşılan yetersizliklerden dolayı, kalkınma sürecinden eşit düzeyde yararlanmayan kesimlerdir.

Kadınlar, gençler ve etnik topluluklar kalkınma sürecine etkin bir biçimde katılamayan ve olanakları sınırlı olan kesimlerdir. Siyasal, sosyal ve ekonomik olanakların dışında tutulmaları bu kesimlerde hoşnutsuzluk yaratmakta ve kişisel, ailesel ve ulusal düzeylerde bağların zayıflamasına ve kopmasına neden olmaktadır. Bu rapor, Türkiye Devletinin demokratikleşme sürecini teşvikle, bütün vatandaşlarının kalkınması ve karşılaşılan engellerin aşılması için ivedi önlem alması gereğini vurgulamaktadır.

Sivil Toplum, geleneksel olarak dışlanmış olanlara erişmek konusunda, yararlanılmayan olanaklar sunmaktadır. Serbest piyasa mekanizması, özel sektörün iş olanaklarını artırma, ekonomik büyümeyi teşvik etme, dolayısıyla da yoksulluk koşullarını hafifletmeye yönelik, en çok ihtiyaç duyulan girdileri sağlamasına olanak vermektedir.

Rapor, devletin demokratikleşme sürecini teşvikte oynadığı rolün gittikçe büyüyen sivil toplum ile gelişen özel sektörün analizinde yeni-

den tanımlandığına işaret etmektedir. Sivil toplumun ve gerçek bir serbest piyasa ekonomisinin etkin işlemesi için uygun koşulları yaratmanın, Türkiye'deki sosyal kaynaşma ile insani gelişmeyi teşvikte paha biçilmez etkisi olacaktır.

Devleti, sivil toplumu kurumsallaştırarak ve pazar ekonomisini işleterek demokratikleşme sürecine katkıda bulunmaya çağırın rapor, devletin esas rolünün, eğitim ve sağlık alanlarına, başka bir deyişle temel sosyal hizmetlerin sağlanmasına müdahale olduğunu göstermektedir. Kadın, çocuk ve yoksulların gelişmesini hedefleyen yatırımlar kesinlikle insani gelişme düzeyinde iyileşmeler getirecek ve sosyal kaynaşmayı güçlendirecektir.

Rapor, aynı zamanda bölgeler arası gelişme farklılıklarının ulusal ekonomiye ve sosyal kaynaşmaya bedelinin ağır olduğunu sergilemektedir. Bu nedenle insani gelişmeyi hızlandırmaya yönelik çabalar, bu farklılaşmanın yok edilmesine odaklanmalıdır.

29-31 Mayıs 1997'de Diyarbakır'da düzenlenen Yoksulluğu Önleme Stratejileri Paneli, bu raporda ele alınan noktalardan hareket eden politika önerilerinin ana çizgilerini belirlemiştir. Yoksulluğu Önleme Stratejileri Paneli'nde önerilen ve bunu izleyen sayfalarda yer alan öneriler, bu ülkenin siyasetini belirleyenler tarafından ciddiyle değerlendirilmelidir. Zira bunlar, özel sektör, şirket toplulukları, işçi sendikaları, akademik kurumlar, kamudaki sağlık hizmeti uzmanları, ticaret, sanayi odaları, planlama ile ilgili bürokratlar, yerel yöneticiler ve kendi gelişmelerine ilişkin duygu ve görüşlerini açıklama fırsatı bulan Diyarbakır halkı gibi çok geniş kapasiteye sahip toplumsal aktörün üç gün boyunca ortak kaygı ve sorumluluk ifadesini yansıtmaktadır.





**B**irleşmiş Milletler Kalkınma Programı tarafından desteklenen Yoksulluğu Önleme Stratejileri (PSI) Projesi çerçevesinde Yoksulluğu Önleme Stratejileri Paneli, Diyarbakır'da 29-31 Mayıs 1997'de toplanmıştır. Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı'nın yönetimine verilmiş olan ve özel program kaynakları ile vakıf fonları sayesinde birçok gelişmekte olan ülkede uygulanan PSI projesi, halen Türkiye'de Devlet Planlama Teşkilâtı'nın genel koordinasyonunda TESEV'in işbirliğiyle uygulanmaktadır. Bu proje, her ülkede yoksulluğu giderme stratejileri konusunda ulus çapında bir tartışma başlatmayı, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı tarafından teşvik edildiği şekliyle, yeni bir yoksulluk anlayışı konusunda daha geniş kapsamlı bilinçlenme yaratmayı ve ülke çapında ulusal bir "Yoksulluğu Ortadan Kaldırma Hareketi Programı"nı desteklemeyi amaçlamaktadır.

Mayıs 1997'de Diyarbakır'da yapılan Yoksulluğu Önleme Stratejileri Paneli, sosyal ve ekonomik kalkınma için insanı odak alan bir siyasal yaklaşımın geliştirilmesi amacıyla Türk Hükümetine önerilerde bulunmak üzere oluşturulan ulusal "Yoksulluğu Ortadan Kaldırma Hareketi Programı"nın son şeklini vermeye yönelik bir hazırlık adımıydı. Nispeten az gelişmiş, Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nde, %70 işsizliğin bulunduğu ve yoksulluğun yol açtığı sayısız sorunların barındığı bir il olan Diyarbakır, panelin toplanacağı yer olarak seçilmiştir. Basın tarafından, böyle bir etkinliğin Diyarbakır'da ilk kez yapıldığı memnuniyetle vurgulanan panel, tek bir amaç doğrultusunda, tek bir çatı altında ayrı ayrı görüşlere sahip konuşmacıları bir araya getirmeyi başardı. Amaç, Türkiye'de büyüyen yoksulluğu önlemek ve ülkenin nispeten daha az gelişmiş kesimlerinde ki sosyal ve insani gelişmeyi hızlandırmaktır.

Açılış oturumunda, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı Türkiye Daimi Temsilcisi Paul van Hanswijck de Jonge, yoksulluğun küresel boyutlarına dikkat çekmiş ve şöyle demiştir: "Nijerya ya da Sierra Leone gibi yoksul ülkelerdeki yoksulluktan söz ettiğimizde, bir bakıma, küresel

ekonomik ve siyasal eğilimler yüzünden ulusların fakirleşmesine bağlı yoksullaşma nedenlerine değiniriz. Oysa, Türkiye'ye baktığımızda, gelişen bir ulusal ekonomi, dünya piyasalarıyla gittikçe daha geniş çapta bir bütünleşme ve birçok kimse için yükselen bir yaşam standardı görüyoruz. Bununla birlikte, Devlet Planlama Teşkilâtı'nın, beslenme düzeyine dayandırılan yoksulluk sınırına bakıldığında, Türk halkının % 14.2'sinin yoksul olduğu göze çarpıyor. Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri'nde % 30'a ulaşan yoksulluk düzeyi, Ege ve Marmara Bölgeleri'ndeki % 1.4 oranı ile karşılaştırıldığında çok yüksek bir rakamdır. Türkiye söz konusu olduğunda, gözlemlediğimiz şey, ülkenin, bir bütün olarak yoksullaşma durumunda olmadığı gerçeğidir. Türkiye'deki yoksulluk daha çok bölgesel kalkınma dengesizliklerinden ileri gelmektedir."

Panel, ulusal boyutlardaki yoksulluk konuları üzerinde odaklaşacak şekilde düzenlendiyse de, Doğu ve Güneydoğu Anadolu kökenli halk arasında yoksulluğun yaygınlığı -ister, söz konusu bölgelerin illerinde, ister İstanbul, Ankara, Kocaeli, Bursa, Adana ve İzmir gibi kentlerin varoşlarında olsun- tartışmaların odağını sözü edilen bölgelere özgü belirli sorunlar üzerinde yoğunlaştırmıştır. Ayrıca, bu kitaptaki toplum ve insani gelişme göstergelerine bakılacak olursa, hepsinin de bu bölgelerin ulusal ortalamaların çok gerisinde kaldığına işaret etmekte ve panel tartışmalarının içeriğini, Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri'ne özgü kalkınma sorunlarına yöneltmekte olduğu görülmektedir.

Panel oturumları, ekonomik kalkınma politikaları, sosyal kalkınmaya yönelik politikalar (sağlık, eğitim, kadın ve yoksulluk) ve kırsal kesim ve kentlerdeki yoksulluk (yönetim, kentleşme, göç ve çevre koruma) ana başlıkları altında gruplanmış pek çok konuyu işlemektedir.

Aşağıdaki özet, Diyarbakır'da 29-31 Mayıs 1997'de yapılan Yoksulluğu Önleme Stratejileri Paneli'ndeki bulguları içermektedir.

## I. Ekonomik Kalkınma Politikaları Konusunun İşlendiği Oturumlar

Ekonomik kalkınma politikaları konusunun işlendiği toplantı, sırasıyla İshak Alaton, Maharaj Muthoo ile Mehmet Özaydın'ın başkanlık ettiği üç alt oturuma bölünmüştür. Panel, ticari kuruluş, işçi sendikaları, üreticiler, sanayi ve ticaret odaları temsilcilerinden oluşmuştur. Dünya ekonomisi kesin bir şekilde piyasa ilkelerine yöneldiği için, toplantıda, kamu sektörü ile özel sektör arasında değişen ilişkilerin kesişim alanlarındaki ekonomik büyüme ve bölgesel kalkınma değerlendirilmiştir. Devletin iç ve dış güvenlik, savunma, temel hizmet verme ve eğitim gibi ana rolleri üzerinde yoğunlaşması gereği üzerinde durulmuştur.

Toplantıda, aynı zamanda Güneydoğu Anadolu Kalkınma Projesi'ni tamamlayacak ve Güneydoğu Anadolu için kamu kesimi ile özel kesimi olduğu kadar, bölgesel sivil toplum örgütlerini de içine alacak bir ekonomik kalkınma modelinin oluşturulması gereği belirtilmiştir. Bununla birlikte, Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nin kalkınmasındaki büyük engelin süregelen çatışma olduğu vurgulanmış, Panel, bunun çözümünün tek yolunun, demokratikleşme süreci içinde izlenecek hızlı bir sosyal ve ekonomik kalkınma olduğunun vurgulanması ile noktalanmıştır. Aşağıdaki önerilerin altı çizilmiştir:

**1.1.** Hem ulusal, hem de bölgesel düzeydeki kalkınma engellerinin esas nedeninin ulusal ekonomiyi yapılandırmaya yönelik reformda karşılaşılan çıkmazlar olduğu ve gelir dağılımındaki büyük farklılıkların özelleştirme, gelir ve bütçe reformları yoluyla bir an önce asgariye indirilmesi gereği belirtilmiştir.

**1.1.1.** Hükümetin, bugünkü sübvansiyon politikası, üreticilerin gereksinimlerini yeteri derecede karşılayamamaktadır. Mevcut sübvansiyonlar, AET'de uygulanan yöntemlerle, sistemin dışına itilmelidir. Öte yandan, Avrupa'dakine benzer bir

sistemin benimsenmesiyle ithal mallar fona tâbif kılınmalıdır.

**1.2.** Türkiye'de küçük ve orta boy işletmelerin, ekonomik büyümeye, sektörel yoğunlaşmaya potansiyel katkısı yeniden değerlendirilip analiz edilerek, bu işletmelerin işsizliği azaltma, iş güvencesi sağlama ve yoksulluğu giderme yönündeki katkıları konusunda anlamlı politika ve çözüm önerileri getirilmelidir.

**1.2.1.** Bununla birlikte, kadınlar arasında gözlemlenen daha yüksek yoksulluk oranı göz önüne alınarak, kadınların işlettiği tüm küçük ölçekli işletmelerinin ve kredi ile finanse edilen projelerin desteklenmesinin, kadının kırsal kesimden elde ettiği gelir payı üzerinde olumlu etkisi olacağı düşünülmüş, bu desteğin yoksul halk topluluklarına yönelik ekonomik kalkınma politikasının ayrılmaz bir unsuru olması gerektiği sonucuna varılmıştır.

**1.3.** Özelleştirilme yoluyla yaratılan yeni iş alanları ve işler, Türkiye'de özellikle Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nde, yoksulluğun giderilmesi için şarttır. Bu bağlamda, turizm sektörü (yeşil sanayi), tarihi ve kültürel serveti barındıran bölgede yararlanılmayan bir potansiyeldir.

**1.3.1.** Dolayısıyla, bölgede turizm sektörünün kurulmasına yönelik destek, gelir eşitsizlikleri sorununu çözmek, sosyal dengeyi kurmak ve yoksulluğun azaltılmasına katkıda bulunmak için etkin bir yöntem olacaktır.

**1.4.** Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nde işgücü fazlalığı, ucuz arazi, kültür kapasitesi, potansiyel ham madde kaynakları ve doymamış pazar gibi sayısız bölgesel özellikler bulunduğu bellidir.

**1.4.1.** Bununla birlikte, özel sektörden, tek tek şirketler bazında bu bölgeye yatırım yapmasını beklemek gerçekçi olmaz.

**1.5.** Ancak, ayrıntıları iyice belirlenmiş, planlı bir kamu girişimi bu bölgedeki kapasiteleri seferber edebilir ve başarıya götürebilir.

**1.5.1.** Bu tür kamu girişimlerinden biri, Güneydoğu Anadolu illerindeki olağanüstü halin yerine, ivedi bir ekonomik seferberliğin konmasıdır.

**1.5.2.** Buna ek olarak, Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nde on yıl süreyle uygulanacak tam ve mutlak bir vergi muafiyeti sayesinde, yatırımlar bu bölgeye daha hızlı akacak, bu da sosyal çatışmanın giderilmesine katkıda bulunacaktır.

**1.5.3.** Ulusal çapta uygulanan KDV oranlarına % 1 eklenerek bir kalkınma fonu oluşturulması düşünülebilir. Bu fonda toplanacak para ile bir vakıf kurulabilir ve bu vakıf liderlerin katkılarını ve uzmanların bilgisini, Güneydoğu ve Doğu Anadolu illerinin kalkınmasına yöneltebilir.

**1.5.4.** Son olarak, her ne kadar, toplantıda, yavaş gelişen ulusal çaptaki özelleştirme süreci, ulusal ve bölgesel kalkınmanın karşısındaki engel olarak saptanmışsa da, Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nde iş olanakları yaratan Kamu İktisadi Teşekküllerinin özelleştirilmemesi gerektiği konusunda fikir birliği doğmuştur.

**1.6.** Geleneksel olarak, tarımsal üretim, bölgedeki ekonomik büyümenin ana kaynağı olarak kabul edilmiştir. Hem insan gücünün, hem de potansiyel kaynakların kullanıma elverişliliği bu düşünceyi desteklemektedir.

**1.6.1.** Bununla birlikte, tarım sektörünün bölgenin ekonomik büyümesine anlamlı bir biçimde katkıda bulunabilmesi için, makineleşme ve modern tarım teknikleri konusunda eğitim temel şarttır.

**1.6.2.** Tarım sektörünün, bölgedeki ekonomik koşulların iyileştirilmesine tam bir katkı sağlayabilmesi için, bir başka şart da, bölgenin tarımsal potansiyelinin, Türkiye'nin uluslararası tarım piyasaları ile bütünleşmesi bağlamında ele alınmasıdır.

**1.6.2.1.** Dolayısıyla, kapsamlı bir tarım üretkenliği hesabı yapılarak, bölgede öngörülen tarım veriminin, üreticilere kâr getirebilecek düzeyde fi-

yatlarla, uluslararası pazarlarda rekabet edip edemeyeceğini saptamak gerekecektir.

**1.6.3.** Hem tarımsal, hem de sınai kalkınma bağlamlarında bölgenin yerli ve uluslararası pazarlara nispeten uzaklığının ekonomik büyüme için yarattığı güçlükleri yenebilmek amacıyla bölgeye demiryolu ulaşımı sağlanmalıdır.

**1.7.** Bölgede tarım modernizasyonu gerçekleştirilir ve bölgenin önerilen sanayileşmesi planlandığı gibi sürdürülürse, bölgenin kentleşmesi bunu izleyecektir.

**1.7.1.** Özellikle Adana'dan başlayarak Gaziantep, Şanlıurfa ve Diyarbakır koridoru boyunca gerçekleşecek sanayileşme göz önünde bulundurulursa, Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri için bir kentleşme stratejisi önerilebilir. (Bu panel raporunun kentleşme, göç ve konuta ilişkin bölümü, bu konuda ek bilgi vermektedir).

## **II. Sosyal Kalkınma Politikaları Oturumu**

### **II.A. Sağlık ve Eğitim Hizmetleri**

Toplantının Sağlık ve Eğitim Hizmetleri Sosyal Kalkınma Politikaları bölümü, iki alt oturumla gerçekleştirilmiş ve genel olarak sosyal gelişmeye dönük ulusal politikaları ve bunların Türkiye'de yoksulluğun azaltılmasına etkisi değerlendirilmiştir. Dünya Sağlık Örgütü'nün Türkiye temsilcisi Dr. Hanna Vuori başkanlığındaki birinci alt oturumda ülkenin Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri'ne sağlanan sosyal hizmetler değerlendirilmiştir. Aşağıdaki 2 ve 3 nolu maddeler sırasıyla sağlık ve eğitim konularındaki önerilerle ilgilidir.

Toplantının sağlık ve eğitim ile ilgili bölümünün genel değerlendirmesine göre, her şeyden önce işleyen ve etkin bir sosyal güvenlik sisteminin kurulmasına ihtiyaç vardır. Devlet, herkesi kap-



sayan sosyal güvenlik, sosyal hizmetler ile herhangi bir ayrıcalığı bulunmayan gruplar için sosyal yardım gibi hususları kapsayacak kurumsal mekanizmalar kurmakla yükümlüdür.

**2. Genel Sağlık Sigortası'nın kurumsallaştırılması, halkın sağlıklı yaşam sürdürebilmesine engel olan ekonomik etkeni büyük çapta kaldıracaktır.**

**2.1.** Toplantıda, genel sağlık sigortasının zorunlu olmasına karar verilmiştir.

**2.2.** Sağlık personeli ile sağlık hizmetlerinin ülke çapında adil coğrafi dağılımı Sağlık Bakanlığı tarafından ele alınmıştır. Ancak, sağlık hizmetlerinin, ülkenin az gelişmiş bölgelerine götürülebilmesi için bu çabaların hızlandırılması gerekir.

**2.3.** Yukarıdakilere ek olarak, toplantıda, sağlık hizmetlerinin etkin dağılımı için çok kültürlü Türk toplumunda, sağlığın öneminin kültürel açıdan da yerleşmesinin gereği vurgulanmıştır. Sağlık personeli ile hastalar arasındaki iletişim engellerinin kaldırılması önerilmiştir.

**3.** Toplantıda, gerek ulusal gerek bölgesel açıdan toplumsal kalkınmayı gerçekleştirebilmek ve Türkiye'deki yoksulluğun etkilerini azaltmak için, eğitim sisteminin iyileştirilmesinin diğerlerini geride bırakan bir önceliği olduğu sonucuna varılmıştır.

**3.1.** Sekiz yıllık temel eğitimin her vatandaşa ücretsiz sağlanması şarttır.

**3.1.1.** Özellikle az gelişmiş bölgeler söz konusu olduğunda, pilot örnekler geliştirilerek, ailelerin çocuklarını okula göndermeleri için teşvik edilmesinin ve bu bölgelere götürülen eğitim hizmetlerindeki mevcut altyapı ve personel eksikliklerine çözüm bulunmasının gereği belirtilmiştir.

**3.1.2.** Altyapı ve personel eksikliklerine çözüm olarak eğitim ve özel iletişim araçlarına dönüştürülecek kitle medya araçları ile sivil girişimlere dikkat çekilmiştir.

**3.2.** Temel eğitim, lise ve yüksek okul düzeylerinde uygulanan eğitim sisteminin içeriği, ezberleme yoluyla öğrenimi kapsadığından, öğrencilerin siyasal, sosyal ve zihinsel gelişimine engel olarak görülmüştür.

**3.2.1.** Eğitim ve öğrenim yöntemlerinde nitel değişiklik önerilmiştir.

**3.3.** Sosyal kalkınmayı hızlandırmak ve yoksulluğun halk üzerindeki etkilerini azaltmak bakımından, yoğun ve ücretsiz meslek eğitim programları düzenlenmesi ve genç nüfusun eğitim sistemi içine daha geniş çapta katılması şarttır

## **II.B. Kadınlar ve Yoksulluk**

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı Daimi Temsilci Yardımcısı, Dr. Seyhan Aydınluğil'in başkanlık ettiği ikinci alt oturumun konusu, bölgesel durumu da vurgulayan, kadınlar ve yoksulluk olmuştur. Toplantıda yapılan değerlendirmeye göre, kadınlar arasında yoksulluk yaygındır ve bu çocukların gelişimini etkilemektedir. Buradan hareketle toplantı, kadının toplumdaki yerini etkileyen çalışma koşulları ve sosyo-politik çerçeveler üzerinde yoğunlaşmıştır. Toplantıda, kadınların, işgücü, sermaye sahipliği ve eğitim düzeyine ilişkin istatistikler verilmiştir. Buna göre, kadınların sadece % 34'ü para karşılığı çalışmaktadır. Çalışmakta olan kadınların % 80'inin ise sosyal güvencesi yoktur. Kadınların sahip olduğu tasarruf sınırlı ve sermaye küçüktür; kırsal kesimlerde tapulu arazilerin sadece % 8'i kadının mülkiyetindedir. Bu rakam, kent kesimlerinde % 12'dir. 1990 rakamları Türkiye'deki kadınların % 31'inin okuma yazma bilmediğini göstermektedir. Bu oturumdan çıkan öneriler aşağıda belirtilmiştir:

**4.** Toplantıda, yoksulluğun sadece bir ekonomik durumu değil, aynı zamanda kadınlarla erkekleri ayıran ve yaşamlarına ayrı ayrı anlamları zorla kabul ettiren kurumlar ile ideolojilerin sürekli etkilerini de yansıttığı saptanmıştır.

**4.1.** Dolayısıyla, sadece kadınların gelirlerini iyileştirmeye yönelik stratejiler, kadınlar açısından yoksulluk sorununu çözümlenmeye yetmeyecektir.

**4.1.1.** Kadınların geniş toplum kitlelerince algılanmasında değişikliği amaçlayan ideolojiler teşvik edilmeli ve kurumsal kapasiteler yaratılmalıdır.

**4.2.** Yoksulluğun giderilmesine yönelik politikalar, kadınlarla erkeklerin aile içinde olsun, sosyal çevrede olsun farklı gereksinim ve ilgi alanlarına sahip bulduklarının bilincinde olarak, erkek ve kadın rollerine karşı duyarlı olmalıdır.

**4.2.1.** Dolayısıyla merkezi politikaların, özel durumu olan, kırsal kesim ve az gelişmiş bölgelerde bulunan kadınların yaşamlarını iyileştirecek, özel ilgi ve yaklaşımlar isteyen unsurların olmadığı noktalarda, bir başka deyişle yerel düzeyde, güçlerinin azaldığına dikkat edilmelidir.

**4.2.1.1.** Toplantıda, hem ekonomik, hem de siyasal alanda, yerel üretim mekanizmalarına kadın ve gençlerin katılımıyla toplumun günlük hayatını zenginleştirecek, yoksulluğu azaltıcı modellerin geliştirilmesi önerilmiştir.

**4.2.1.2.** İstanbul'un kent çevresinde yerel bir sivil toplum örgütüne uygulanan "Semt Gündüz Bakım Merkezleri", "Semt Anneleri" gibi çalışan kadınların çocuklarının bakım sorununu çözümlen, kadınların sosyal örgütlenmesi ve liderlik rollerinin özellikle kültürel ve politik bağlamına dikkat çekerek yerel düzeyde teşvik eden ve bazı temel sağlık sorunlarının tartışıldığı modellerin, başarılı yöntemler olarak başka illere de örnek olacağı belirtilmiştir.

**4.3.** Ekonomi alanında liberalleşme, özellikle kırsal kesimdeki kadınlar için olumsuz bir deneyim yaratmaktadır.

**4.3.1.** Yoksulluğu azaltma politikaları, özellikle kadınların işlettiği ve kadınlar tarafından satın alınan işletmelere kredi verme yolu ile kadınları hedeflemelidir.

**4.3.1.1.** Küçük ölçekli kadın girişimleri için, kredi ve borçlanma kurallarının geliştirildiği düzenlemeler yapılmalı ve özel tahsisler planlanmalıdır.

**4.4.** Ulusal demokratikleşme süreci ve yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması, kadınların karar alma sürecine etkilerini arttırmayı ve kadın adayların sayılarını yükseltmeyi amaçlayan özel politikalarla desteklenmelidir.

**4.4.1.** Bu açıdan, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı'nın Kadın Bakanlığı ile 1993'den beri yaptığı işbirliği, hükümet tarafından onaylanan CEDAW'ın amaçları doğrultusundaki etkin sonuçları ve bu projenin Güney Doğu Anadolu Bölgesi'nde kadınların ilerlemesi için 1997-1999 yıllarında, yaptığı yeni atılım dikkat çekici bulunmuştur.

**4.5.** Türkiye'nin onayladığı Birleşmiş Milletler Çocuk Hakları Konvansiyonu uygulamaya konulmalıdır.

**4.5.1.** Yukarıda sözü edilen konvansiyonun öngördüğü işler doğrultusunda çocukların korunması hakkındaki kanun tasarısı bir an önce yasalaştırılmalı ve özellikle kız çocuğu hakları ile 1997 tarihli Sekiz Yıllık Zorunlu Temel Eğitim Kanunu çerçevesinde kızların eğitimden yararlanmaları sağlanmalıdır.

### III. Kırsal ve Kentsel Ortamda Yoksulluk

Panelin İcen Börtüçene'nin başkanlığındaki son oturumu "kırsal ve kentsel ortamda yoksulluk" gibi genel bir ad altında birçok konuyu kapsamıştır. Yerel yönetimler ve belediye temsilcileri, öğretim üyeleri ve bürokratların katıldığı toplantıda yerel yönetimlerin yönetim (governance) kapasitelerinin kentleşme sürecinin dengeli gelişmesindeki merkezi rolü üzerinde durulmuştur. Buradan hareketle göç eğilimi, kentsel ortamda yaşanan yoksulluk açısından insanlar için yarattığı

zorluklar nedeniyle, ilk olarak hesaba katılması gereken bir konu olarak ortaya çıkmıştır. Buna ek olarak, genişleyen kentlerin konut ve yerleşme gereksinimleri kent ortamında ortaya çıkan yoksulluk çerçevesinde değerlendirilmiştir. Son olarak da, Türkiye'de, genelde değişen ekonomik üretim türleri, çevresel alanda gittikçe artan planlamanın nedenleri olarak ortaya konmuştur.

**5.** Toplantıda, yerel hükümetlerin, yoksullukla yerel düzeyde mücadele edecek yegane mekanizmalar olduğu saptanmıştır. Yerel yönetimlerin, toplumdaki günlük gelişmeler konusunda daha iyi bilgi sahibi olup, kentleşme ve nüfus artışının neden olduğu yoksulluğu daha etkin izleyip etkileyebileceği belirtilmiştir.

**5.1.** Bu nedenle, Türkiye'nin yönetim yapısı yetki ve otorite düzenlemeleriyle, il ve ilçe düzeylerinde yeniden gözden geçirilmelidir.

**5.1.1.** Toplantıda, merkezi ve yerel yönetimler arasındaki ilişki açısından yetki ile yetkinin devri arasındaki nitel ayrılık üzerinde de durulmuştur. Birinci modelde, yetki ilişkileri, iktidarın yata paylaşılmaya dayandırılmaktadır. Türkiye'deki merkezi ve yerel düzeyler arasındaki geleneksel ve mevcut ilişkileri niteleyen ikinci modelde ise yetki ve otorite merkezi düzeyden yerel düzeye aktarılmakta ve dikey olarak kurulan bir otorite ilişkisi oluşturulmaktadır.

**5.1.2.** İdari reform için; vakıf ve hazine arazilerinin mülkiyetini yerel idarelere devir yoluyla yerel yönetimlerin kaynaklarını güçlendirmek şarttır.

**5.1.2.1.** Ancak, toplantıda, bu yetki devrinin ön koşulu olarak, yerel yönetimlerin iç yapılarının ve işleyişlerinin demokratikleşmesi ve katılımcılığa olanak verebilir şekilde düzenlenmesi gerekliliğinin altı çizilmiştir.

**5.2.** Yerel idareyi yetkili kılacak idari reformun kentleşme ve nüfus artışının yönetimi üzerinde olumlu etkileri olacaktır.

**5.2.1.** Böylece merkezi yönetime başvuru gerekmeden, yerel yönetimler, kentleşmenin getirdiği altyapı taleplerine daha etkin bir biçimde cevap verecektir.

**6.** Toplantıda, Türkiye'deki göç eğilimleri değerlendirilmiş, kırsal kesimden kentlere gönüllü göç sürecinde, kendi kendine işleyen bazı sosyal güvence mekanizmalarının kentsel çevrede yeniden üretilen toplumsal ilişki ağları içinde devam ettiği ve sosyal, kültürel destek veren bu ilişkilerin korunduğu saptanmıştır. Göç süreci zorunlu olduğunda ve göç ile terk edilen yerin artık yaşanır yer olmadığı durumlarda, bu destek ilişkisi daha da güçlenmektedir.

**6.1.** Bundan dolayı son yıllarda güvenlik kaygısı yüzünden kentsel alanlara zorunlu göç, Güneydoğu Anadolu Bölgesi'ndeki kentlerin çevre bölgelerinde belirgin bir yoksulluk problemi yaratmıştır.

**6.1.1.** Toplantıda, Güney Doğu Anadolu Bölgesi'ndeki yoksulluğun azaltılması için, öncelikli konu olarak kent çevresinde yaşayan halkın konut ve barınak ihtiyacını karşılamının gerekliliği üzerinde durulmuştur.

**6.1.2.** Rant ve emlak varlığının yerel yönetimlere devrini öngören idari reformun (böylece sosyal hizmetler daha etkin biçimde sağlanmış olacaktır), kentteki göçmen halkın sosyal kalkınmadaki eksikliklerini gidermek için iyi bir yöntem olduğu kanısına varılmıştır.

**7.** Çevre konusunda, toplantıda, kısaca, uluslararası ticareti düzenleyecek kanunların oluşmasına yönelik uluslararası düzeydeki gelişmeler değerlendirilmiştir. Buradan hareketle toplantıda, ticari teşebbüslerle çevresel sorumluluklar arasındaki ilişkinin Türkiye'de de daha çok önem kazanacağı kanısına varılmıştır.

**7.1.** Toplantıda, yerel düzeydeki çevre koruma önlemlerini düzenlemek ve uygulamak için katılımcı karar alma sürecinin güçlendirilmesi üzerinde durulmuştur. Bunun kalıcı bir çevre po-

litikasının ulusal ticaret ve ekonomi politikalarını tamamlar hale gelmesinde en etkili metod olduğu öne sürülmüştür.

**7.2.** Bu nedenle, çevre konularının resmi eğitim müfredatına alınmasıyla çevre konusunda eğitim teşvik edilmelidir.

## **Son Özel Oturum: "Siyasal Değerlendirme"**

Siyasal değerlendirme konusundaki son oturuma TESEV'den Can Paker başkanlık etmiştir. Bu oturumda, önceki panellerde ele alınan yoksulluğu önleme ve sosyal ve ekonomik kalkınma konularında yapılan değerlendirmeler üzerinde siyasi parti temsilcilerinin görüşlerinin alınması amaçlanmıştır. TBMM'inde grubu bulunan beş siyasi partiden milletvekillerinin katıldığı oturumda, gelişimin engelleri ve bunların siyasetle ilgili yönü değerlendirilmiştir. Oturumda, Türkiye'de şimdiye dek eşine rastlanmamış bir ortam yaratılmıştır. Bu ortamda, siyasi parti temsilcileri, hem dinleyicilerin, hem de dinleyiciler arasındaki teknik uzmanların yoğun sorularıyla karşılaşmışlardır. Hararetili geçen tartışmalar sonucunda, son özel oturumda, sayıca az da olsa önemli konularda fikir birliği oluşturulabilmiştir.

**8.** Milletvekilleri, kendi siyasi partileri adına konuşarak (kendi partilerinin iktidarda bulunduğu

süreler için) ülke ortalamasına göre düşük olan Güney Doğu Anadolu'daki sosyal ve ekonomik kalkınma düzeyleri için değişen miktarlarda sorumluluk üstlenmişlerdir.

**8.1.** Yukardaki koşullar altında milletvekilleri, Güneydoğu Anadolu Bölgesi'ne entegre sosyo-ekonomik ve âcil kalkınma yardımında bulunulmasının iktidarın öncelikli konusu olduğunda fikir birliğine varmışlardır.

**8.1.1.** Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nin ivedi kalkınma gereksinimleri, tüm partiler için, kendi politikalarının üzerinde bir önem taşımaktadır.

**8.2.** Milletvekilleri, aynı zamanda, bölgeye yönelik sosyal ve ekonomik kalkınma programlarının bölgenin çok kültürlü niteliğine gittikçe daha büyük özen göstererek geliştirilmesi konusunda da fikir birliğine varmışlardır.

**8.3.** Uluslararası teknik işbirliği programlarından yararlanma konusunda da fikir birliğine varılmıştır. Milletvekillerinin ayrı ayrı beyanlarında, uluslararası kalkınma programlarıyla teknik işbirliğinde bulunmanın ve Güneydoğu ve Doğu Anadolu Bölgeleri'ndeki kalkınmayı, ülkenin diğer bölgelerindeki kalkınma düzeyine getirmek için ulusal çabaları desteklemenin gerekliliği belirtilmiştir.

Bank olanz  
Bank olanz  
Bank olanz  
Bank olanz



**B**ir ilin İnsani Gelişme İndeksi (HDI) üç indisin aritmetik ortalamasıdır; beklenen yaşam süresi (IL), eğitim hizmetlerine erişim (IE) ve düzenlenmiş gelir (IY):

$$HDI=(IL+IE+IY)/3$$

Bütün indisler erkekler, kadınlar ve toplam olarak hesaplanmıştır. Bir bölgedeki illere göre nüfus ağırlıkları, bölgenin indislerini hesaplamakta kullanılır.

İndisler aşağıdaki bilgilere dayanmaktadır:

1. Doğum sırasında beklenen yaşam süresi (L): 1996 için beklenen yaşam süresi 1985 ve 1990 nüfus sayımına göre hesaplanan 1995 rakamları kullanılarak belirlenmiştir.

$$L(96) = L(95)+(L(95)-L(90))/5$$

Beklenen yaşam süresi endeksi 1997 İnsani Gelişim Raporu'nun teknik ekleri kullanılarak hesaplanır:

$$IL=(L(96)-25)/(85-25) \text{ toplam için}$$

$$IL=(L(96)-22.5)/(85-25) \text{ erkek için}$$

$$IL=(L(96)-27.5)/(85-25) \text{ kadın için}$$

2. Eğitim hizmetlerine erişim (E) iki göstergeden oluşmaktadır: okuryazarlık oranı (R) ve toplam kayıt oranı (C):

2a. Okuryazarlık oranları 1985 ve 1990 nüfus sayımı sonuçlarından alınmıştır. 1996 verileri ise bu hesapların bir ekstrapolasyonudur:

$$R(96) = R(90)+(R(90)-R(85))*6/5$$

Okuryazarlık endeksi 1997 İnsani Gelişim Raporu'nun teknik eklerinde açıklandığı gibi belirlenir.

$$IR= (R(96)-0)/(100-0)$$

2b. Toplam kayıt ilk, orta ve yüksek öğrenimdeki öğrenci sayısının 7-21 yaş arası nüfusa oranıdır. En son veri 1996 Türkiye İnsani Gelişim Raporu'ndan alınmıştır.

Toplam kayıt oranı endeksi 1997 İnsani Gelişim Raporu'nun teknik eklerinde açıklandığı gibi hesaplanır:

$$IC = (C(96)-0)/(100-0)$$

Eğitim endeksi, 1997 İnsani Gelişim Raporu'nun teknik eklerinde açıklandığı gibi okuryazarlık ve kayıt endekslerinin ağırlıklı ortalaması olarak hesaplanır:

$$IE=(2*IR+IC)/3$$

3. Düzenlenmiş kişi başı gelir

OECD ve BM düzenli olarak (satın alma gücü paritesine dayanan) Türkiye'nin kişi başı toplam yurtiçi üretimini yayımlamaktadırlar. En son veri 1995 içindir. Türkiye'de kişi başı büyüme oranı kullanılarak, 1996 için hesaplanan kişi başı toplam yurtiçi üretim 5.698 SGP US\$'dır.

İller bazında toplam üretim verileri 1995 için Devlet İstatistik Enstitüsü tarafından yayımlanmıştır. Bir ilin kişi başı gelirinin Türkiye'ninkine oranının (A) 1995 ve 1996'da aynı kaldığı varsayılmıştır. 1996 il bazında gelirler (A) oranıyla kişi başı toplam yurtiçi üretimin çarpımı olarak belirlenir:

$$Y(96)=A*5.698$$

DİE 1994 gelir dağılımı araştırmasının sonuçlarını yayımlamıştır. Kentsel ve kırsal alanlarda erkek ve kadın gelirleri de verilmiştir. Bireylerin sayıları ve gelirlerini kullanarak cinsiyete ve alanlara göre kişi başı geliri hesaplamak olasıdır: Kentsel erkek (UM), kentsel kadın (UF), kentsel toplam (UT), kırsal erkek (RM), kırsal kadın (RF), kırsal toplam (KT), Türkiye erkek (TM), Türkiye kadın (TK), Türkiye toplam (TT). Bir gruptaki kişi başı gelirin Türkiye toplamına oranının bütün illerde aynı olduğu varsayılmıştır. İllerdeki erkek (M) ve kadın (F) gelirleri bu oranlar kullanılarak belirlenir:

$$M=TM/TT*Y$$

$$F=TF/TT*Y$$

Bütün gelirler 1997 İnsani Gelişim Raporu'nda açıklandığı gibi Atkinson yöntemi kullanılarak düzenlenir:

$$AY=T, \quad Y<T, \quad T=5.835 \text{ eşik geliri}$$

$$AY=T+2(Y-T)^{1/2}, \quad T<Y<2T$$

$$AY=T+2T+3(Y-T)^{1/3}, \quad 2T<Y<3T$$

((Y) yerine erkek gelirleri için (M), kadın gelirleri için (F) kullanılır.)

Gelir endeksi 1997 İnsani Gelişim Raporu'nda verildiği gibi ayarlanmış endekslerin kullanımıyla hesaplanır:

$$IY=(AY-100)/(6.154-100)$$

### 30 Kasım 1997 Nüfus Sayımı Sonuçları

Büyük­lük				
Sıra	İller	1990 Yılı	1997 Yılı	Yıllık Artış
No		Nüfusu	Nüfusu	Hızı (binde)
1	İstanbul	7.195.773	9.061.096	32.93
2	Ankara	3.236.378	3.627.098	16.28
3	İzmir	2.694.770	3.076.928	18.95
4	Konya	1.752.658	1.937.814	14.35
5	Bursa	1.596.161	1.905.990	25.34
6	Adana	1.549.233	1.693.332	12.71
7	İçel	1.267.253	1.513.956	25.41
8	Antalya	1.132.211	1.419.551	32.11
9	Ş.Urfa	1.001.455	1.313.076	38.7
10	Di­yarbakır	1.096.447	1.280.201	22.13
11	Manisa	1.154.418	1.226.307	48.63
12	Hatay	1.109.754	1.202.009	11.41
13	Kocaeli	1.920.669	1.173.811	34.67
14	Samsun	1.161.207	1.170.275	11.11
15	Gaziantep	1.010.396	1.130.982	15.11
16	Balıkesir	974.274	1.033.482	19.14
17	K.Maraş	894.264	1.028.590	19.99
18	Kayseri	943.774	952.264	11.28
19	Aydın	824.816	895.973	11.82
20	Erzurum	848.201	888.103	6.57
21	Trabzon	695.849	862.358	11.47
22	Ordu	926.886	858.775	5.41
23	Denizli	750.882	808.400	10.54
24	Malatya	702.055	802.306	19.07
25	Van	637.433	772.944	27.54
26	Afyon	738.979	760.628	4.12
27	Sakarya	683.281	732.898	10.01
28	Tokat	718.890	712.081	-1.34
29	Sivas	766.821	705.719	-11.86
30	Adıyaman	513.131	684.339	41.13
31	Mardin	558.275	651.150	21.98
32	Eskişehir	641.301	648.342	1.56
33	Kütahya	577.905	645.077	15.71
34	Muğla	562.809	625.776	15.15
35	Zonguldak	653.739	620.607	-7.43
36	Yozgat	579.150	615.608	8.72
37	Çorum	608.660	593.945	-3.5
38	Bolu	536.869	554.382	4.59
39	Tekirdağ	468.842	545.266	21.57
40	Elazığ	498.225	519.941	6.09
41	Giresun	499.617	481.028	-5.42
42	Ağrı	437.093	474.894	11.85
43	İsparta	434.771	455.753	6.73
44	Çanakkale	432.263	440.373	2.66
45	Ösmaniye	384.104	438.110	18.79
46	Muş	376.643	428.914	18.6
47	Batman	344.121	406.055	23.64
48	Edirne	404.599	386.285	-6.62
49	Kastamonu	423.206	371.964	-18.44

Büyük­lük Sıra No	İller	1990 Yılı Nüfusu	1997 Yılı Nüfusu	Yıllık Artış Hızı (binde)
50	Kırıkkale	350.246	363.446	5.28
51	Aksaray	330.559	351.998	8.97
52	Amasya	359.194	346.097	-5.72
53	Bitlis	330.115	341.586	4.88
54	Rize	348.776	334.285	-6.06
55	Niğde	301.691	321.543	9.1
56	Uşak	290.398	317.692	12.83
57	Kars	349.834	316.019	-14.52
58	Şırnak	262.005	312.068	24.98
59	Kırklareli	309.512	308.090	-0.66
60	Nevşehir	289.509	283.343	-3.08
61	Erzincan	299.251	279.880	-9.66
62	Siirt	243.435	264.603	11.86
63	Çankırı	249.344	254.290	2.31
64	Burdur	254.899	251.231	-2.07
65	Kırşehir	256.684	246.933	-5.53
66	Bingöl	249.074	232.273	-9.98
67	Karabük	244.177	228.592	-9.42
68	Karaman	215.181	223.360	6.33
69	Sinop	269.153	221.151	-25.92
70	Hakkari	172.479	211.179	28.92
71	Bartın	205.834	191.167	-10.56
72	Artvin	212.833	188.532	-17.32
73	Bilecik	175.526	187.832	9.68
74	Yalova	134.507	161.466	26.1
75	Gümüşhane	168.845	155.745	-11.54
76	Iğdır	142.601	144.833	2.22
77	Ardahan	169.720	138.397	-29.15
78	Kilis	130.198	110.043	-24.03
79	Bayburt	107.330	101.591	-7.85
80	Tunceli	133.584	82.532	-68.79
	<b>TOPLAM</b>	<b>56.473.035</b>	<b>62.610.252</b>	<b>14.74</b>

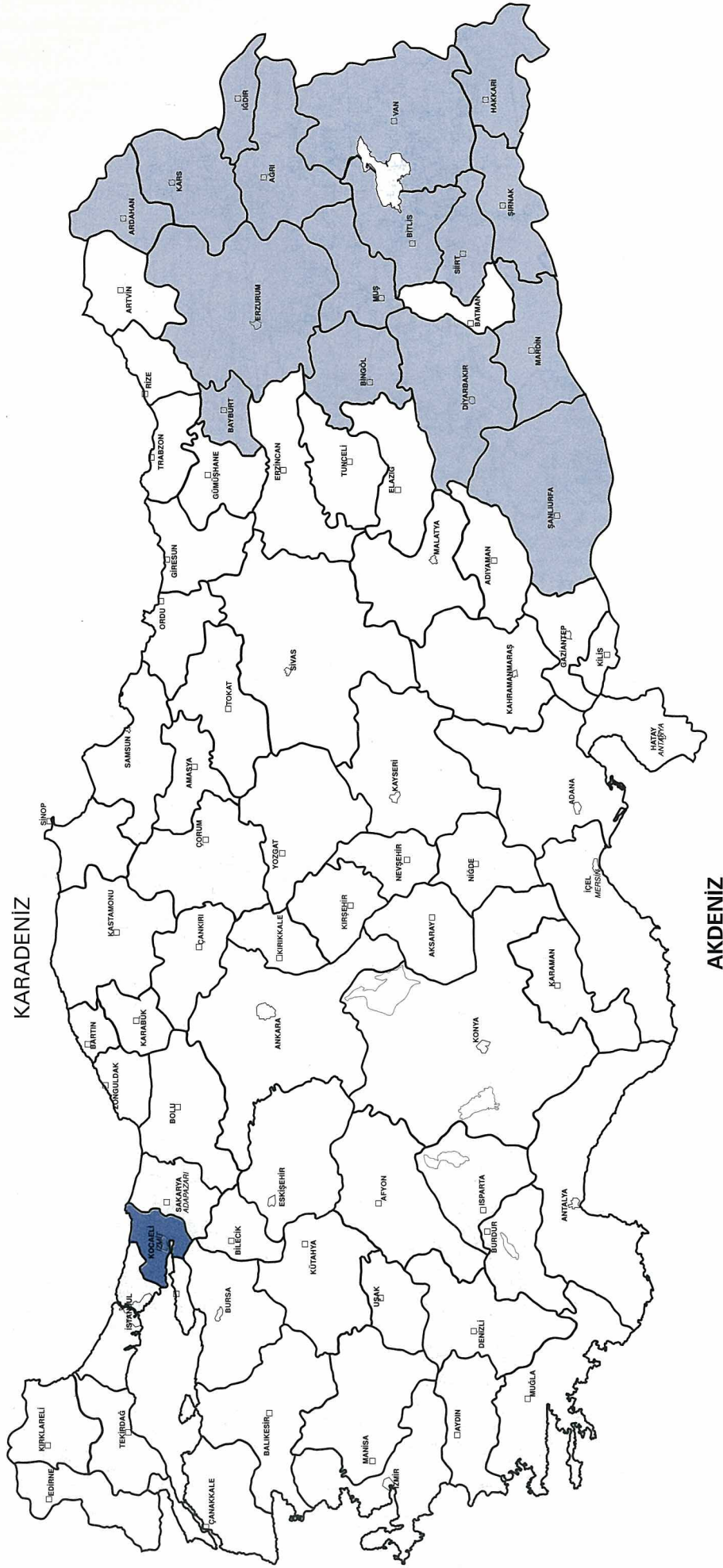
Not: 1990 Genel Nüfus sayımının kesin sonuçları 1997 Genel Nüfus Sayımındaki idari bölünüşe göre yeniden düzenlenmiştir.







# İllere Göre İnsani Gelişme Endeksi (Kadın)



- Yüksek Düzeyde İnsani Gelişme
- Orta Düzeyde İnsani Gelişme
- Düşük Düzeyde İnsani Gelişme



undp

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı  
Atatürk Bulvarı 197, Kavaklıdere 06680 ANKARA